MASTER
NEGATIVE
NO. 95-82454-5

COPYRIGHT STATEMENT

The copyright law of the United States (Title 17, United States Code) governs the making of photocopies or other reproductions of copyrighted materials including foreign works under certain conditions. In addition, the United States extends protection to foreign works by means of various international conventions, bilateral agreements, and proclamations.

Under certain conditions specified in the law, libraries and archives are authorized to furnish a photocopy or other reproduction. One of these specified conditions is that the photocopy or reproduction is not to be "used for any purpose other than private study, scholarship, or research." If a user makes a request for, or later uses, a photocopy or reproduction for purposes in excess of "fair use," that user may be liable for copyright infringement.

The Columbia University Libraries reserve the right to refuse to accept a copying order if, in its judgement, fulfillment of the order would involve violation of the copyright law.

Author:
Rohde, Ewald

Title:
Konjunkturpolitik durch öffentliche aufträge?

Place:
Hadmersleben

Date:
[1930]

95-82454-S
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

BUSINESS
119
R63 Rohde, Ewald, 1905-
Konjunkturpolitik durch öffentliche aufträge? ... von ... Ewald Rohde ... Hadmersleben, Luther [1930]
95, [1] p. 22½cm

Thesis, Berlin.
Bibliography: p. [91]-95.

RESTRICTIONS ON USE:

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 12x IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 4/6/95 INITIALS: DG

TRACKING # : MSH 05870

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

2.0 mm ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

1.5 mm ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

PM-MGP 13″x18″
METRIC GENERAL PURPOSE TARGET
PHOTOGRAPHIC

200 mm

150 mm

100 mm

1.0

1.1

1.25

1.4

1.6

1.8

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz 1234567890

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz 1234567890

1.0 mm

1.5 mm

2.0 mm

2.5 mm

A5

A4

A3

PRECISION℠ RESOLUTION TARGETS

Century

A&P

1303 Geneva Avenue
St. Paul, MN 55119

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz
1234567890

4.5 mm

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

3.5 mm

SCHOOL OF
BUSINESS
LIBRARY

Univ. Exchange DEC 27 1934

Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge?

Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktor-Ingenieurs
der Technischen Hochschule zu Berlin.

Vorgelegt am 15. Januar 1930
von

Dipl.-Ing. **Ewald Rohde**
aus **Malmedy** (Eifel).

D119 R63

Columbia University
in the City of New York

LIBRARY

School of Business

Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge?

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARY

Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktor-Ingenieurs
der Technischen Hochschule zu Berlin.

Vorgelegt am 15. Januar 1930
von

Dipl.-Ing. **Ewald Rohde**
aus **Malmedy** (Eifel).

Druck von Ewald Luther, Hadmersleben.

SCHOOL OF
BUSINESS
LIBRARY

Genehmigt am: 17. Januar 1930.

Berichter: Prof. Dr. G. Briefs.
Mitberichter: Prof. Dr. W. Prion.

D119
R63

HEC Feb. 13, 1937

Meinen Eltern

in

Dankbarkeit gewidmet.

Vorwort.

Das Problem, durch öffentliche Aufträge auf die Wirtschaftsschwankungen im Sinne ihrer Milderung Einfluß zu gewinnen, ist keineswegs neu. Mit besonderer Lebhäftigkeit ist es wieder in den Vordergrund gerückt worden durch die Beratungen in Vorl. Reichswirtschaftsrat (1927), wie auch durch die wiederholten Versuche einer Wiederankurbelung der Konjunktur durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. In Wirklichkeit ist aber noch kein überzeugender praktischer Erfolg erzielt, und „trotz vieler Erfahrungen bei Staat und Gemeinde ist dies Problem bisher nicht gelöst".[1]) Die Schwierigkeiten liegen nämlich nicht allein bei der praktischen Durchführung einer konjunkturpolitisch beeinflußten Beschaffungspolitik — in dieser Richtung bewegten sich die bisherigen Untersuchen vorzugsweise —, sie liegen auch in der Sache selbst: Die Lösung des Problems läßt sich nur sehr unvollkommen mit konjunkturtheoretischen Ueberlegungen in Einklang bringen.

Obgleich diese letzteren, grundsätzlichen Fragen schon skizzenhaft im Schrifttum behandelt sind, mangelt es an einer systematisch zusammenfassenden Untersuchung. In dieser Richtung bemüht sich die vorliegende Arbeit vorzugehen.

Während die Arbeit entstand, wurde es mir immer klarer, daß das erreichbare statistische Material über das öffentliche Beschaffungswesen für die Bildung eines bis ins Einzelne endgültigen Urteils noch unzulänglich ist.

Ueberdies waren mir aus „grundsätzlichen Erwägungen" heraus die im Anschluß an die Verhandlungen im Vorl. RWR vom Reichswirtschaftsministerium veranstalteten statistischen Erhebungen großenteils unzugänglich.

So legte ich bei meinen Untersuchungen den Hauptwert auf eine Zusammenfassung und Vertiefung der theoretischen Probleme. In Verbindung mit der Kritik der in Vergangenheit und Gegenwart durchgeführten wichtigsten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führt dies schließlich zu einer sehr eingeschränkten Befürwortung der konjunkturpolitischen Auftragsvergebung.

Die erste Anregung und Förderung dieser Arbeit wurde mir im Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar an der Technischen Hochschule Hannover, insbesondere durch Herrn Prof. Dr. Goebel gegeben.

[1]) So urteilte P. Bramstedt vor 20 Jahren (Soziale Praxis XXII, 14, Sp. 385). Wir stehen aber heute scheinbar noch an der gleichen Stelle.

Die weitere Durchführung der Untersuchungen fand wertvollste Unterstützung bei Herrn Professor Dr. Briefs und Herrn Privatdozent Dr. Fischer an der Technischen Hochschule zu Berlin.

Außerdem unterstützten mich durch bereitwillige Hergabe von statistischem Material und durch Mitteilung ihrer praktischen Erfahrungen viele führende Persönlichkeiten des öffentlichen Beschaffungswesens und der wirtschaftspolitisch interessierten öffentlichen und privaten Körperschaften.

Allen Förderern wiederhole ich an dieser Stelle meinen ergebensten Dank.

Berlin-Charlottenburg, im Januar 1930.

Ewald Rohde.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort. Seite

I. Grundlagen: Die Bekämpfung der Wirtschaftsschwankungen als Problem der modernen Wirtschaftspolitik . . . . 7—20
1. Wesen und Ziel der Konjunkturpolitik 7
2. Ist die Bekämpfung der Wirtschaftsschwankungen volkswirtschaftlich wünschenswert? 8
3. Die Formen der Konjunkturpolitik 13

II. Einordnung des konjunkturpolitischen Gesichtspunktes in das Gesamtproblem des öffentlichen Beschaffungswesens . . 20—40
1. Begriff und Wesen der öffentlichen Aufträge 20
2. Aufgaben des öffentlichen Beschaffungswesens 22
3. Die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens . . 24
4. Die Beschaffungsmethoden 28
5. Die Finanzierung der öffentlichen Aufträge 30
6. Begriff und Wesen der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik 35

III. Die theoretischen Probleme einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik . . . . . 40—68
1. Die öffentlichen Aufträge als wirtschaftspolitische Größe . . 40
2. Die zeitliche Verschiebbarkeit der öffentlichen Beschaffungen 45
3. Die öffentlichen Aufträge und die einzelnen Wirtschaftszweige 51
4. Konjunkturpolitische Beschaffungspolitik und Güterseite . . 52
5. Oeffentliche Hand und Saisonschwankungen 55
6. Oeffentliche Hand und Baumarkt 56
a. Die Konjunkturschwankungen des öffentlichen Baues . 57
b. Die Saisonschwankungen des Baugewerbes 58
7. Konjunkturprognose, der „psychologische Faktor" in der Konjunktur und die konjunkturpolitische Beschaffungspolitik 60
8. Geldseite und konjunkturpolitische Beschaffungspolitik . . 64

IV. Konjunkturpolitische Beschaffungspolitik und Arbeitsbeschaffung in Vergangenheit und Gegenwart . . . . . 69—90
1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ihre Formen 69
2. Arbeitsbeschaffung und konjunkturpolitische Beschaffungspolitik in Deutschland vor dem Weltkriege 72
3. Die werteschaffende Erwerbslosenfürsorge 76
4. Das Arbeitsbeschaffungsprogramm der Reichsregierung 1926 81
5. Der Antrag Baltrusch und seine Beratung vor dem wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vorl. Reichswirtschaftsrates 85
6. Die Wirtschaftskrise im Jahre 1930 88

V. Benutztes Schrifttum . . . . . 91—95

I. Grundlagen:
Die Bekämpfung der Wirtschaftsschwankungen als Problem der modernen Wirtschaftspolitik.

1. Wesen und Ziel der Konjunkturpolitik.

Im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik hat die Konjunkturpolitik es erreicht, eine ständig wachsende Aufmerksamkeit auf sich zu lenken. Gleichzeitig, teilweise wohl auch als Folge der konjunkturpolitischen Bestrebungen, entwickelte sich die Konjunkturforschung sowohl in ihrem theoretischen wie auch symtomatisch-praktischen Teil.

Zum Verständnis des Wesens der Konjunkturpolitik und der Aufgabe, vor die sie in der praktischen Wirtschaftspolitik steht, muß kurz auf die Analyse der Wirtschaftsschwankungen eingegangen werden.

Die Erkenntnis, daß die Wirtschaftsschwankungen sich nicht völlig regellos vollziehen, sondern daß mehrere in ihren Ursachen grundverschiedene Wellenbewegungen sich aus der scheinbar unentwirrbaren Regellosigkeit absondern lassen, ist eines der wesentlichsten Ergebnisse der modernen Konjunkturforschung.[1])

Nach den Arbeiten des Harvard-Institutes kann man die Wirtschaftskurven, die die Wirtschaftsschwankungen in charakteristischen Zahlenreihen veranschaulichen, folgendermaßen in praktisch geeigneter Form zergliedern:[2])

1. Grundrichtung (Trend) einschließlich säkulärer Schwankungen (langer Wellen[3])[4])[5])),
2. Konjunkturschwankungen im engeren Sinne,
3. Saisonschwankungen,
4. Erratische Schwankungen.

Es würde zu weit führen, diese Analyse der Wirtschaftskurven eingehend zu behandeln. Deshalb muß auf die umfangreiche Literatur über die Ergebnisse der modernen Konjunkturforschung verwiesen werden.[6])

[1]) E. Wagemann, Konjunkturlehre. Berlin (1928) S. 44.
[2]) E. Wagemann, a. a. O. S. 45.
[3]) W. Sombart, Der moderne Kapitalismus. Bd. III, 2 S. 564.
[4]) E. Wagemann, a. a. O., S. 69 ff.
[5]) Kondradieff, Die langen Wellen der Konjunktur, Archiv f. Sozialw u. Sozialpol. 56. Bd., 3. Heft.
[6]) vergl. Schrifttumverzeichnis, allg. Teil.

Streng begrifflich müßte man das Aufgabengebiet der Konjunkturpolitik in der Einflußnahme auf die Konjunkturschwankungen im engeren Sinne sehen. Der Begriff der Konjunktur, der im geschäftlichen Leben ganz allgemein den Stand der Geschäfte charakterisiert, ist bekanntlich im Schrifttum mehr und mehr auf eine Wellenbewegung im Wirtschaftsleben beschränkt worden, über deren Charakter und insbesondere deren Verursachung noch immer weitgehende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Nationalökonomen bestehen. Es handelt sich dabei um diejenige Erscheinung wellenförmiger Schwankungen, die zurückbleibt, nachdem man strukturelle, säkuläre und saisonmäßige Schwankungen bei der Betrachtung der Wirtschaftskurven ausgeschaltet hat. Im folgenden wird der Begriff der Konjunktur in diesem engeren Sinne benutzt.

Aus dem Begriff der Konjunktur folgt an und für sich ohne weiteres der Begriff der Konjunkturpolitik: Konjunkturpolitisch sind diejenigen Maßnahmen öffentlicher oder privater Stellen, die auf die Entwicklung der Konjunktur bewußt Einfluß zu gewinnen versuchen. Im Falle Klarheit darüber herrscht, daß die Vorteile der Konjunkturschwankungen gegenüber ihren Nachteilen volkswirtschaftlich unerheblich sind, ist das ideelle Endziel der Konjunkturpolitik eine von Konjunkturschwankungen befreite Volkswirtschaft.

Die Einengung des Begriffes der Kojunkturpolitik auf die Bekämpfung der Kojunkturschwankungen im engeren Sinne ist nicht üblich. Sie ist für die folgenden Untersuchungen auch nicht zweckmäßig. Vielmehr ist es erforderlich, die Aufmerksamkeit auf alle Möglichkeiten zu lenken, die sich einer sinnvollen Auftragspolitik der öffentlichen Stellen zur Milderung der störenden Schwankungserscheinungen im Wirtschaftsleben bieten.

2. Ist die Bekämpfung der Wirtschaftsschwankungen volkswirtschaftlich wünschenswert?

Der unangenehmere Teil der Wirtschaftsschwankungen sind die Krise und die Depression. Eines der hervorstechendsten Merkmale dieser Konjunkturphasen ist die unzulängliche Beschäftigung vieler Betriebe. Ein Teil der Produktionsanlagen liegt dann ungenutzt still. Massen arbeitswilliger Menschen finden keine Arbeitsgelegenheit. Ueber die Folgen dieser Erscheinungen sind weitere Ausführungen nach den allbekannten Erfahrungen der Nachkriegsjahre überflüssig.

Vom Standpunkt des einzelnen Unternehmens aus betrachtet, kann der Arbeitsmangel in dem betreffenden Betriebe zurückgeführt werden auf:

1. falsche Wirtschaftsführung,
2. auf strukturelle Wandlungen des betrieblichen Aufbaus in dem betreffenden Wirtschaftszweig, oder in seinen Standortsbedingungen,

3. auf strukturelle Wandlungen des Absatzmarktes,
4. auf Schwankungen der Marktlage, und zwar
   a) der Konjunktur im engeren Sinne,
   b) der saisonbedingten Nachfrage,
   c) der jahreszeitlich gebundenen Produktion.

Hierauf aufmerksam zu machen, ist in dieser Untersuchung erforderlich, weil bei den einzelnen konjunkturpolitischen Beschaffungsmaßnahmen immer die besondere Lage des auftragnehmenden Betriebes Aufmerksamkeit verlangt. Gerade in dieser Vielfältigkeit der Erscheinungen bei ihrer Beziehung auf den beschaffungspolitischen Einzelfall liegt schon eine der großen Schwierigkeiten einer praktischen Konjunkturpolitik durch das öffentliche Beschaffungswesen.

Für den Auftraggeber wird es häufig schwierig oder gar unmöglich sein, im Einzelfall die Ursache des Arbeitsmangels zu klären. Durch eine konjunkturpolitische Beschaffungspolitik kann aber eine wirklich erfolgversprechende Hilfe nur im Falle echter Marktschwankungen erwartet werden, nie aber dann, wenn der Arbeitsmangel auf strukturelle Wandlungen zurückzuführen ist.

Zur Charakterisierung der Konjunkturschwankungen vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus stellen wir noch mit A. Weber fest, daß diese Wellenbewegungen in der volkswirtschaftlichen Entwicklungslinie die Folgen sind

1. des wechselnden Grades der Mitwirkung der durch die Natur gegebenen Kräfte,
2. der in ihrer Größe nicht voraussehbaren Hilfe, die das Kapital dem arbeitenden Menschen zuteil werden läßt,
3. der Schwerfälligkeit, mit welcher der Faktor Arbeit selbst den jeweiligen Bedürfnissen sich anpaßt.[1])

Es ist klar, daß die Konjunkturpolitik oft zu handeln gezwungen ist, wenn noch nicht mit voller Klarheit zu übersehen ist, auf welche Ursachen die jeweiligen wirtschaftlichen Spannungen sich zurückführen lassen: ob es sich also bei nachträglich rückschauender Betrachtung um eine vorübergehende Abweichung von der strukturellen Entwicklungslinie handelt, oder um eine Umgestaltung der wirtschaftlichen Grundlagen.

Es bestehen aber nicht nur diese Bedenken gegen konjunkturpolitische Maßnahmen, insbesondere gegen die Eingliederung des öffentlichen Beschaffungswesens in den Kreis der konjunkturpolitischen Maßnahmen. Vielmehr fehlt es nicht an Stimmen, die in einer Stabilisierung der Konjunktur — gleichgültig durch welche Art von Massnahmen — gewisse Gefahren für die Weiterentwicklung der Volkswirtschaft sehen. Es bestehe nämlich die Gefahr, daß durch diese Eingriffe in den volkswirtschaftlichen Mechanismus die Gesamtentwicklung eher gehemmt als gefördert werde.

---

[1]) A. Weber, Allgem. Volkswirtschaftslehre, München—Leipzig (1929). S. 324.

Einmütigkeit herrscht allerdings darüber, daß die Saisonschwankungen bestimmter Gewerbezweige nach Möglichkeit auszugleichen sind. Es ist nicht zu verkennen, daß lediglich infolge des ungleichmäßigen Eingangs der Aufträge in den flauen Monaten Arbeitskräfte und Produktionsmittel brachgelegt werden.

Nicht so eindeutig liegen die Verhältnisse bezüglich der Bekämpfung der zyklischen Wirtschaftsschwankungen. Gegen diese Bestrebungen sind nach Wagemann[1]) bei einigen Theoretikern Empfindungen aufgetreten, wie sie sich gegenüber technischen und kulturellen Fortschritten immer wieder einzustellen pflegten. So wie die modernen Verkehrseinrichtungen „den Vorwürfen romantischer Anhänger der Postkutsche und der Segelschiffe ausgesetzt" blieben, so fehlte es nicht an Theoretikern, die den Kampf gegen Krisen und Arbeitslosigkeit als eine Art „Bildersturm" empfänden, als „Entgötterung des kapitalistischen Paradieses".

In der Tat wird die öffentliche Meinung von der Auffassung beherrscht, daß den Schwankungen in Produktion und Handel mit geeigneten Mitteln entgegen zu treten ist. Das Für und Wider bezüglich dieser Frage kann hier nicht ausführlich und kritisch behandelt werden. Es sollen lediglich die charakteristischen Gedankengänge skizziert werden.

Gegen die konjunkturlose Wirtschaft führt man zunächst ins Feld, daß der natürliche Ausscheidungsprozess minderwertiger Unternehmungen während der Krise fortfiele. Dieses Argument ist von den Anhängern der konjunkturlosen Wirtschaft noch nicht dadurch entkräftet, daß auf die gleichzeitige Vernichtung technisch und organisatorisch wertvoller Unternehmungen aufmerksam gemacht wird, wodurch infolge zufälliger Fehldispositionen volkswirtschaftliche Werte vernichtet würden.[2]) Zunächst müßte nämlich die Zahl der im Strudel der Krise untergehenden gesunden Unternehmungen gering sein gegenüber der Menge der im Ausscheidungsprozess fallenden kranken Unternehmungen. Es läßt sich aber nicht erweisen, ob überhaupt in der konjunkturlosen Wirtschaft ein ausreichender Ausscheidungskampf entfallen muß. Dieser Kampf würde wahrscheinlich nur äußerlich weniger in die Erscheinung treten. Er würde sich nämlich über die Zeit gleichmäßig verteilen und könnte sich nicht mehr so auffällig in der Krisenzeit und der Depression bemerkbar machen.

Als weiteres Argument wird gegen die Konjunkturstabilisierung ins Feld geführt, daß in Aufschwung und Hochkonjunktur die Wirtschaftsentwicklung in einem solchen Umfang emporgetragen würde, wie dies in einer konjunkturlosen Wirtschaft unwahrscheinlich wäre. Die sich in der Hochkonjunktur erschließenden Gewinnmöglichkeiten entfachen die Unternehmer zu stärkster Kraftentfaltung, während in der konjunkturlosen Wirtschaft Schema und Bürokratismus, Gleichgültigkeit und Ziellosigkeit begünstigt würden. Diesem Gedanken darf man sich nicht ohne weiteres

[1]) E. Wagemann, a. a. O., S. 200.
[2]) E. Wagemann, a. a. O., S. 201.

verschließen. Aber diese Ueberlegungen betreffen eine völlig konjunkturlose Wirtschaft, während wir im Laufe der Untersuchung immer wieder erkennen werden, daß praktisch lediglich eine Milderung der Schwankungen in Betracht kommen kann.

Wir haben zunächst auf die belebenden Wirkungen der Konjunktur innerhalb des kapitalistischen Wirtschaftslebens aufmerksam gemacht. Es muß nunmehr daraufhingewiesen werden, daß in dem Augenblick, wo die Entwicklung der Wirtschaft an gewisse Grenzen zu kommen scheint, an denen das Unternehmerische hinter das Wirtschafterische zurückzutreten beginnt, die schädlichen Wirkungen der Wirtschaftsschwankungen beherrschend in den Vordergrund drängen.[1])

Zunächst ist auf die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Schäden der mit jedem Konjunkturabschwung wiederkehrenden Arbeitslosigkeit aufmerksam zu machen. Nach den Erfahrungen des Institutes für Konjunkturforschung werden in den Nachkriegsjahren — auf ein Jahr bezogen — durch eine Krise in der deutschen Volkswirtschaft 1,5 Millionen Personen arbeitslos.[2]) Das bedeutet einen Lohnausfall von 2,3 bis 3 Milliarden RMk. und eine Verminderung des jährlich erstellten Sozialproduktes, die noch um den Verlust an Kapitalertrag größer ist. Diese Krisenarbeitslosigkeit überlagert sich zeitweilig mit der saisonmäßig wiederkehrenden und der strukturellen Arbeitslosigkeit und nimmt dann einen gegebenenfalls die öffentliche Ordnung bedrohenden Umfang an. Im individuellen Einzelfall trifft die Erwerbslosigkeit den Menschen hart. Soweit er schuldlos der Arbeitslosigkeit verfällt, hat sich der moderne Staat mit der Pflicht zu finanziellen und sonstigen Hilfsmaßnahmen abgefunden.[3])

Neben diesen sozialpolitischen Momenten sprechen auch rein wirtschaftliche Gesichtspunkte für die Bekämpfung der Konjunkturschwankungen, insbesondere die Erkenntnis, „daß sich die Konjunkturschwankungen aus einem Mißverhältnis im zeitlichen Ablauf der verschiedenen Bewegungsreihen ergeben. Hierdurch wird eine fehlerhafte Verteilung der Güter und Kräfte über die Zeit hervorgerufen. Dies gestaltet den Wirtschaftsprozess unrationell."[4])

In der Förderung einer möglichst wirtschaftlichen Erstellung des Sozialproduktes eröffnet sich aber eine Hauptaufgabe für Wirtschafts- und Konjunkturpolitik. Dies wiederum schließt in sich, daß im allgemeinen nur solche Maßnahmen gegen die Wirtschaftsschwankungen zu befürworten sind, bei denen der Aufwand hinter dem wirtschaftlichen Erfolg zurückbleibt.[5]) Hinsichtlich des Aufwandes unterscheiden sich die ver-

[1]) Die Unterscheidung zwischen „Wirtschafter" und „Unternehmer" vergl. H. Mayer, Untersuchungen zu dem Grundgesetz der wirtschaftlichen Wertrechnung. Zt. f. Volksw. u. Sozialpol. N. F. 2. Bd., S. 21 ff.
[2]) E. Wagemann, a. a. O., S. 215.
[3]) Th. Brauer, Recht auf Arbeit, im Hdw. d. Staatsw. Bd. 6, S. 1202 ff.
[4]) E. Wagemann, a. a. O., S. 202.
[5]) A. C. Pigou, Industrial Fluctuations, London (1927) S. 222.

schiedenen konjunkturpolitischen Methoden erheblich von einander. Solange der Aufwand unerheblich ist (z. B. bei der Diskontpolitik), bestehen in dieser Hinsicht keine Bedenken, versuchsweise auf den Zustand der Stabilisierung hinzuarbeiten. Bei der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik werden vielfach zusätzliche Kosten, also Aufwand, entstehen. Dies wird an späterer Stelle gezeigt.[1]) Deshalb fällt es, wenn man die Volkswirtschaft als Ganzes betrachtet, oft schwer, in solchen Maßnahmen einen wirklichen Vorteil zu finden.

Eine wesentlich größere Bedeutung kommt vielleicht einer dem Geschäftsgang des einzelnen Wirtschaftszweiges angepaßten Beschaffungspolitik zu. Denn bei dem einzelnen Wirtschaftszweig lassen sich strukturelle, außerwirtschaftliche Momente schon leichter aussondern, als bei der Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit.

Die Forderung einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik ist also nicht ohne weiteres durch das Problem der Bekämpfung der zyklischen volkswirtschaftlichen Konjunkturschwankungen begrenzt. Erfolgversprechender und näher liegend sind Aufgaben, deren Lösung ebenfalls noch gefunden werden muß, die aber insgesamt dann wieder zur Milderung der Gesamtschwankungen beitragen sollen. Diese Aufgaben bestehen in dem Versuch einer Stabilisierung geeigneter Wirtschaftszweige. Und zwar ist hier wieder mit der Verminderung der Saisonschwankungen praktisch der Anfang zu machen.

An der Milderung der Konjunkturschwankungen ist die Privatwirtschaft und der Staat in verschiedener Weise interessiert. Dem Staat, der die Arbeitslosenversicherung im Falle verschärfter Arbeitslosigkeit decken muß, ist an einer möglichst geringen Zahl Erwerbsloser gelegen. Auch sozialpolitisch, staatspolitisch erhebt sich diese Zielsetzung. Die Erwerbslosenziffern werden natürlich von dem Geschäftsgang der arbeitsintensiven Wirtschaftszweige stärker beeinflußt als von dem der kapitalintensiven. Letztere binden verhältnismäßig weniger Arbeitskräfte und versuchen diese sogar gelegentlich durch die Zeit schlechter Konjunktur durchzuhalten. Denn es handelt sich dort z. T. um in die Organisation des einzelnen Betriebes eingearbeitete Kräfte, von denen ein Teil wiederum für die Pflege der Anlagen dauernd benötigt wird. Der einzelne Unternehmer ist, — solange in der Hochkonjunktur kein Arbeitsmangel zu befürchten ist — nur dann stärker an einer Stabilisierung des Geschäftsganges interessiert, wenn sein Betrieb kapitalintensiv arbeitet. Die Entwicklung der Technik wirkt im Sinne einer ständig wachsenden Kapitalintensivität. Gleichzeitig wächst sicherlich das Verständnis und der Wille der Unternehmer zur Vermeidung von Veränderungen im Beschäftigungsgrad, zur Verminderung der Unterschiede zwischen Spitzenleistung und Durchschnittsleistung in den Betrieben, die entweder durch eigene Lagerhaltung oder durch Beeinflussung der Nachfrage, des Bedarfs, der Marktentwicklung erreicht werden kann.

Das öffentliche Beschaffungswesen ist berufen, in diesem Sinne an der Rationalisierung der Volkswirtschaft mitzuarbeiten. Ob das gleichzeitig zur Milderung der zyklischen Konjunkturschwankungen führen wird, bleibe dahingestellt.

3. Die Formen der Konjunkturpolitik.

Erst seit den letzten Jahrzehnten, eigentlich erst seit dem Weltkriege, hat sich aus der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Versuch einer bewußten Konjunkturpolitik abgegliedert. Seitdem macht sich eine wachsende Neigung zur planmäßigen Führung der wirtschaftlichen Kräfte, ausgehend von den Vereinigten Staaten von Amerika bemerkbar.[1]) Keineswegs sind jedoch deshalb die angewandten Methoden und Mittel der Wirtschaftspolitik, die zur Stabilisierung des Geschäftsganges herangezogen werden, in jeder Beziehung neuartig. Sie sind z. T. früher zu wenn auch anderen als konjunkturpolitischen Zwecken (beispielsweise zur Währungspolitik) in allen modernen Staaten schon in Anwendung gekommen.

Um das Wesen der im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung stehenden Nachfrageverschiebung, die durch eine konjunkturpolitische Beschaffungspolitik bewirkt werden soll, klar in Erscheinung treten zu lassen, soll für die Aufgliederung der konjunkturpolitischen Methodik an Pigou's Darstellung angeknüpft werden.[2]) Dann kann man die Gesamtheit der konjunkturpolitischen Maßnahmen zerlegen in solche, die sich richten:

a) gegen die „nicht kreditären Impulse" der Schwankungen des Geschäftsganges (also z. B. gegen die meteorologischen, politischen und psychologischen Impulse),
b) gegen die kreditären Impulse der Wirtschaftsschwankungen (also gegen die Spannungen innerhalb der Geldseite),
c) gegen die Schwankungen des Geschäftsganges selbst (also gegen die Spannungen innerhalb der Güterseite).

Aus dieser Gliederung geht hervor, daß Pigou in den Schwankungen im Angebot und in der Nachfrage am Warenmarkt das Charakteristikum der Schwankungen des gesamten Geschäftsganges sieht. Diese Schwankungen innerhalb der Güterseite werden von ihm gegenübergestellt Schwankungserscheinungen und Kräften endogenen (z. B. kreditären) Charakters oder exogener (z. B. psychologischer) Art, die teils Ursache, teils Folge der Schwankungen innerhalb der Güterseite sind.

Der Begriff der Wirtschaftsschwankungen faßt diese Erscheinungselemente zusammen. Die Pigou'sche Analyse dieses Begriffes weist — das ist das Wesentliche — darauf hin, daß letzten Endes im Ausgleich der Schwankungen von Angebot und Nachfrage am Warenmarkt das Ziel der ganzen konjunkturpolitischen Bestrebungen liegt.

[1]) A. Müller, Artikel Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik. Erg. Bd. d. Handw. d. Staatsw. Jena (1929), S. 659.
[2]) Pigou, a. a. O., S. 225 ff.

a) Die konjunkturpolitischen Maßnahmen gegen die nichtkreditären Impulse der erratischen und zyklischen Schwankungen sind, wie diese selbst, außerwirtschaftlicher Natur. Viel wesentliches kann gegen diese Impulse nicht erreicht werden, außer gegen ungerechtfertigten wirtschaftlichen Pessimismus oder Optimismus. Deshalb kommt eine hervorragende Bedeutung unter den konjunkturpolitischen Mitteln der Wirtschaftsbeobachtung[1]) und der Hebung des Verständnisses für die Erkenntnisse der Konjunkturlehre in der Wirtschaftspraxis zu. Nur auf diesem Wege kann den fehlerhaften psychologischen Antrieben und Hemmungen der Konjunktur, denen für die zyklichen Schwankungen sicher eine hervorragende Bedeutung beizumessen ist,[2]) wirksam und ohne die Gefahren künstlicher, vielleicht fehlerhafter Eingriffe in den Wirtschaftsmechanismus entgegengetreten werden. Der psychologische Faktor wird zwar auch dann noch eine gewisse konjunkturtreibende Wirkung ausüben[3]), aber die auf ihn zurückzuführenden Fehldispositionen können durch eine gewissenhafte und wissenschaftliche Beobachtung der wirtschaftlichen Bewegungsreihen und ihrer theoretisch begründeten Deutung wesentlich eingeengt werden.

Wie weit diese Konjunkturbeobachtung zu gehen hat, ist nach Pigou eine reine Wirtschaftlichkeitsfrage: die Kosten für private und amtliche Sammlung, Verarbeitung und Veröffentlichung von einschlägigem Material müsse natürlich kleiner bleiben, als der auf den Erfolg dieser Arbeiten zurückzuführende durch die Verminderung der Wirtschaftsschwankungen erzielte volkswirtschaftliche Gewinn.[4])

In der Förderung dieser teils forschenden, teils aufklärenden Arbeit muß der Staat, insbesondere die vom Staat zu diesem Zweck eingerichteten Institute, und die Privatwirtschaft sich gegenseitig unterstützen. Denn nur in enger Zusammenarbeit, die gelegentlich auch etwas Selbstlosigkeit von der einen oder anderen Seite erfordert, können die besten praktischen Fortschritte erzielt werden.

Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß eine Unternehmerpolitik von schöpferischer Begabung zum mindesten unbewußt häufig konjunkturpolitische Wirkungen zeigen muß.[5]) Die regelmäßige Wiederkehr der Wirtschaftskrisen beweist nicht etwa das Gegenteil, vielmehr lediglich die durchschnittliche Unzulänglichkeit der bisherigen Unternehmerpolitik zur intuitiven Bewältigung dieser konjunkturpolitischen Aufgabe.

Grundlage einer privaten Geschäftpolitik muß eine einwandfreie Diagnose der Wirtschaftslage werden. Ebenso dient diese Diagnose als

[1]) Vergl. dazu: Schäfer, Grundlagen der Marktbeobachtung, Nürnberg 1928.
[2]) Pigou, a. a. O., S. 65 ff.
[3]) Pigou, The Economist of Welfare, London (1920), S. 833.
[4]) Pigou, Industrial Fluctuation, S. 229.
[5]) Beispielweise haben die amerikanischen Eisenbahnen immer schon die Bestrebung gezeigt, ihre Bau- und Beschaffungstätigkeit in Depressionszeiten zu verlegen (Nach Mitteilungen im Arbeitsausschuß des Vorl. RWR zur Beratung des Antr. Baltrusch vom 29. 2. 1928. Vergl. auch Parlington, Railroad Purchasing and Business Cycles, Washington (1929).

Fundament aller öffentlichen Konjunkturpolitik. Bisher sind die Bestrebungen zur wissenschaftlichen Beobachtung der Wirtschaftslage, die sich privatwirtschaftlich zunächst auf die Marktbeobachtung des betreffenden Wirtschaftszweiges spezialisieren wird, noch nicht bis zu der Vollendung entwickelt, die erreichbar erscheint. Es mangelt bei der Privatwirtschaft gelegentlich noch an dem nötigen Verständnis für den Wert ausreichender Publizität (Umsätze, Lagerhaltung, Auftragsbestand usw.), auf die allein sich die zusammenfassenden Arbeiten der Konjunkturinstitute aufbauen können. Aber auch die öffentliche Hand hat — vielleicht noch stärker als die Privatwirtschaft — sich bisher gegenüber einer Einblicknahme in ihre wirtschaftliche Betätigung, insbesondere auch in die Gestaltung und den Umfang des öffentlichen Beschaffungswesens widersetzt.[1]) Volle Klarheit über die jeweiligen Umsätze, über Produktion und Verbrauch wird für die Volkswirtschaft besonders in solchen Fällen immer notwendiger, wo die automatische Regelung von Angebot und Nachfrage durch freie Konkurrenz infolge von Preisbindungen und monopolistischen Erscheinungen mehr und mehr verhindert wird. Steigende und fallende Preise gelten zwar immer noch als brauchbarster Maßstab für die Beurteilung der Verhältnisse auf den Märkten.[2]) Es ist aber damit zu rechnen, daß die produktionsregelnde Funktion der Preise mit der zunehmenden Durchkartellierung der Volkswirtschaften mehr und mehr unterbunden wird.

Die Produktions- und Verbrauchsschwankungen stehen — unter Voraussetzung der freien Konkurrenz auf dem Markte — in sich gegenseitig bedingendem Zusammenhang mit den Preisschwankungen. Die Amerikaner sehen in den Preisschwankungen die wichtigsten Barometer der Konjunktur.[3]) Man verfällt nun leicht in den Fehler, in der Warenpreisstabilisierung ein Mittel gegen die Wirtschaftsschwankungen zu sehen. Blieben nämlich die Warenpreise stabil, — so wird argumentiert — dann würde dadurch die steigenden Preisen eigene anregende Wirkung vermieden, ebenso wie bei fallenden Preisen der pessimistische Einfluß auf das Unternehmertum unterbunden würde. Die Preisvereinbarungen durch die Kartelle und Syndikate könnten also eine konjunkturpolitisch günstige Seite haben. Aufgabe des Staates bliebe die Kontrolle der Preisvereinbarungen, die Verhütung volkswirtschaftlich schädlicher Preisgestaltung. Eine weitgehende staatliche Einwirkung auf die Preisbildung der freier Konkurrenz entzogenen Güterpreise gehört tatsächlich zu den wichtigen Mitteln der Konjunkturpolitik.[4]) Aber obgleich der psychologisch beruhigenden Wirkung stabiler Preise zuzustimmen ist, muß die Gefahr

[1]) Vergl. Vorschl. des Staatssekr. Prof. Dr. Hirsch. Abgedruckt im Gutachten des Arb.-Ausschusses des Vorl. RWR. Drucks. Nr. 358 des Vorl. RWR betr. Verteilung von Behördenaufträgen an die Wirtschaft.
[2]) A. Weber, a. a. O., S. 224.
[3]) A. Müller, a. a. O., S. 661.
[4]) F. Naphtali, Konjunktur, Arbeiterklasse und sozialist. Wirtschaftspolitik, Berlin (1928) S. 25.

in der Ausschaltung der Preisschwankungen für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage von entscheidender Bedeutung sein.

Gerade in einem schnellen und genügend wirksamen Angleichen der Preise an die jeweilige Marktlage muß deshalb der zweckmäßigste Weg privater konjunkturpolitisch wirksamer Preispolitik gesehen werden. Wie schon erwähnt, muß deshalb den freier Marktentwicklung entzogenen Preisen durch konjunkturpolitisch orientierte staatliche Aufsicht und gegebenenfalls durch rasches und wirksames Eingreifen entgegengetreten werden.

b) Im Mittelpunkt der bisherigen konjunkturpolitischen Methodik stehen die kreditären Maßnahmen. Am Geld- und Kapitalmarkt laufen alle Fäden des heutigen Wirtschaftslebens zusammen. Die eigentlichen Wirtschaftsschwankungen, also die Schwankungen der Nachfrage nach Arbeit und Gütern spiegeln sich unmittelbar wieder in Schwankungen innerhalb der Geldseite, in der heutigen Wirtschaftsordnung untrennbar von ihnen als Ursache oder Wirkung. So richten sich die Methoden gegen die kreditären Antriebe auf die Verminderung von Spannungen auf der Geldseite. Man strebt nach einer Regelung von Preis, Volumen und Weg der Kredite. Diese Maßnahmen sollen ohne Unterschied einen Ausgleich der außerwirtschaftlich bedingten, wie der spekulativ gewollten, oder der auf psychologische Irrtümer im Unternehmertum zurückzuführenden Schwankungen bringen. Gelingt diese Einflußnahme, so beherrscht man einen im Vergleich zu der Unübersichtlichkeit der Güterseite außerordentlich einheitlichen und verhältnismäßig klar übersehbaren Markt. In Verbindung mit den Kreditmärkten der ausländischen Volkswirtschaften könnte versucht werden, von wenigen zentralen Stellen aus die Kreditlage der ganzen kapitalistischen Welt zu regeln. Gerade hierin zeigt sich ein wesentlicher Gegensatz gegenüber den konjunkturpolitischen Maßnahmen, die sich unmittelbar gegen die Wirtschaftsschwankungen richten, also z. B. durch private oder durch öffentliche Nachfrageverschiebung. Dies wird erst an späterer Stelle klarzulegen sein.

Die Einwirkungen auf die Spannungserscheinungen der Geldseite werden durch die Zentralnotenbanken überwacht, die sich die Unterstützung der großen Kreditbanken sichern werden.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

1. die Diskontpolitik,
2. die Kreditrationierung (Kreditrestriktion),
3. die Kreditlenkung,
4. die „open market"-Politik.

Durch die Diskontfestsetzung versucht die Zentralnotenbank den Preis allen kurzfristigen, unter normalen Verhältnissen auch den Preis der langfristigen Kredite zu beeinflussen. Es ist klar, daß eine Kreditverteuerung konjunkturhemmend wirken muß; denn ein Teil der beabsichtigten Geschäfte lag schon vor der Diskonterhöhung knapp über der Rentabilitätsgrenze, ist also nach erfolgter Leihkapitalverteuerung unrentabel

geworden. Gelingt es zwar auf diese Weise der Zentralnotenbank, die Ueberspannungen des Aufschwunges zu dämpfen, so versagt die Diskontpolitik häufig bei abgleitender Konjunktur.[1]) Der Zinsfuß am Geldmarkt liegt dann möglicherweise unter dem Diskontsatz. Die Zentralbank kann trotz des verbilligten Geldes die darniederliegende Unternehmungslust nicht anstacheln. Zumal dann versagt die Diskontpolitik, wenn bei der Diskontherabsetzung und der Kreditverbilligung mit der Abwanderung des in der Volkswirtschaft arbeitenden Kapitals nach einer rentableren ausländischen Volkswirtschaft zu rechnen ist.

Mit der Diskontschraube ist auch einer ungesunden Hochkonjunktur nicht immer beizukommen. In solchen Fällen muß zur Kreditrationierung gegriffen werden. Durch eine Einflußnahme auf die Kreditmenge wird ebenfalls nur im Sinne einer Einengung der ungesund angeschwollenen Geschäftstätigkeit zu wirken sein. Ein praktisch erfolggekröntes Gegenstück, also konjunkturpolitisch erfolgreiche Maßnahmen zur unmittelbaren Kreditausweitung, hat sie nicht. Die Zinsverbilligungsmaßnahmen für bestimmte Wirtschaftsvorgänge (z. B. für den Wohnungsbau) können an dieser Stelle nicht herangezogen werden. Sie spielen eine recht schwierig zu beurteilende Rolle und sind eher wesensverwandt in ihren Wirkungen und ihrem Wesen mit der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik. Diese Maßnahmen müßen aber deshalb hier erwähnt werden, weil es sich gewissermaßen um Versuche einer Lenkung des Geld- und Kreditstromes an diejenigen Stellen der Wirtschaft handelt, die besonders gefördert werden sollen, oder von denen der Druck des Kapitalmangels abgehalten werden soll. Im heutigen Deutschen Reich finden Anwendung: Gewährung von Zinszuschüssen zu den aus dem freien Kreditmarkt entnommenen Kapitalien, Gewährung von zinslosen, oder zinsverbilligten öffentlichen Krediten, Uebernahme von Kreditausfall-Garantien.

Die Parallele zur öffentlichen, konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik ist bei dieser Art kreditärer Maßnahmen darin zu finden, daß hier wie dort erhebliche öffentliche Mittel leihweise oder als verlorene Zuschüsse, bezw. als Ausgaben zur Beeinflussung der Konjunktur, und zwar der Konjunktur ganz bestimmter und beliebig auswählbarer Teile der Volkswirtschaft verbraucht werden.

Oeffentliche Mittel verzehrt u. U. (in Form von Kursverlusten) auch die Geldmarktpolitik, wie sie in größerem Maßstabe durch das Reserve-System in den Vereinigten Staaten als „open-market operations" zur Durchführung gebracht worden ist. Denn bei dem An- und Verkauf der Staatssicherheiten zum Zwecke einer Regulierung der Flüssigkeit des Geldmarktes müßen die entstehenden Kursverluste in Kauf genommen werden. Die „open-market policy" hat sich vorläufig als erfolgreich für die Volkswirtschaft der Vereinigten Staaten erwiesen.[2]) Kurzwellige

[1]) Pigou, Industrial Fluct., a. a. O. S. 243.
[2]) Burgess, Reservebanken und Geldmarktpolitik in den Verein. Staaten. Berlin (1928), S. 195 ff.

Schwankungen konnten in Amerika im Verein mit den übrigen konjunkturpolitischen Maßnahmen stark beschränkt werden. Die Zuspitzung und schließliche Katastrophe am amerikanischen Effektenmarkt im Herbst 1929 beweist aber, daß auch diese Form der Kriditpolitik wirkungslos bleiben muß, solange es nicht allein gelingt, den Geld- und Kreditstrom beliebig zu verstärken und zu vermindern, sondern auch in seiner Richtung zu lenken.[1])

Tatsache ist, daß alle Konjunkturpolitik, auch im Lande der unbegrenzten Möglichkeiten, bisher gegen das Phänomen der zyklischen Konjunktur nur oberflächliche Erfolge ohne nachhaltige Wirkungen zu verzeichnen hat.

c) Mit Pigou unterscheiden wir eine unmittelbare Einflußnahme auf die Wirtschaftsschwangungen von den mittelbaren Methoden der Konjunkturpolitik.[2]) Die Beeinflussung der Nachfrage (also durch Verstärkung bezw. durch Verminderung der öffentlichen Aufträge beispielsweise) stellt die unmittelbare Beeinflussung der Konjunktur dar. Im übrigen ist die konjunkturpolitische Methodik, wie schon dargestellt, entweder kreditärer oder exogener Art. Diese Trennung der unmittelbaren von den mittelbaren Maßnahmen soll keineswegs auf die bevorzugte konjunkturpolitische Eignung einer von beiden Gruppen führen, im Gegensatz zu A. Müller, der in dieser Hinsicht schreibt: „Eine vom konjunkturpolitischen Aspekt eingeschränktere Bedeutung kommt diesen (unmittelbaren) Mitteln zu", da sie Abwehrmaßnahmen wären, aber nicht im Sinne einer Veränderung der konjunkturtreibenden Faktoren, also auch nicht vorbeugend wirken könnten.[3]) Wir teilen diese grundsätzliche Stellungnahme nicht, sondern glauben, daß es in der Praxis au fein gleichwertiges Nebeneinander aller konjunkturpolitisch zweckmäßigen Mittel hinauskommt. Denn dieses entspricht der Wechselseitigkeit der Beziehungen zwischen Geld- und Güterseite in der modernen Volkswirtschaft.

Die zyklischen Konjunkturschwankungen sind erfahrungsgemäß in den meisten Fällen die Folgen der Schwankungen von Nachfrage und Angebot bestimmter wirtschaftlicher Güter und zwar der Produktionsmittel.[4]) Besondere Bedeutung käme also der Stabilisierung dieser konjunkturtreibenden Wirtschaftszweige zu. Das gedanklich einfachste Mittel (das natürlich daneben ebenso auf die Milderung der übrigen Wirtschaftsschwankungen anwendbar erscheint) ist die Verschiebung der Nachfrage aus den Zeiten überdurchschnittlichen Beschäftigungsgrades in die Depressionen. Auf diese Weise würden die Wirtschaftsschwankungen selbst und nicht die gesamte wirtschaftliche Atmosphäre getroffen, allerdings auch nicht die Ursachen oder Impulse, auf die die Schwankungen in der Nachfrage nach Produktionsmitteln zurückzuführen sein müssen. Während

[1]) Wagemann, a. a. O. S. 211.
[redacted].
[3]) Müller, a. a. O. S. 670.
[4]) „Ertragsgüter" (Spiethoff, Art. Krisen, Handw. d. Staatsw. Bd. 6. S. 71.)

die mittelbaren Methoden der Konjunkturpolitik im allgemeinen nur gegen den volkswirtschaftlichen Organismus als Ganzes angewandt werden können, lassen sich die unmittelbaren Mittel auf die Ausschnitte der Wirtschaft anwenden und auch auf sie beschränken, die gewissermaßen als Konjunkturerreger erkannt sind. Demgegenüber wird beispielweise bei einer Diskonterhöhung (wenn überhaupt) nicht allein die Erzeugung von Produktionsmitteln und die Auftragserteilung auf solche, bzw. allgemeiner auf „dauerhafte Güter"[1]) eingeengt, — dies müßte meistenteils allein das Ziel sein — sondern darüber hinaus wird durch die allgemeine Kreditverteurung die gesamte Konsumgüterindustrie und insbesondere die Landwirtschaft belastet, trotzdem sie an der Hausse mehr oder weniger unbeteiligt sind.[2]) Die Preise für deren Güter müssen steigen oder die Rentabilität sinkt, sodaß also gewissermaßen der Eintritt neuer Spannungen bei solchen kreditpolitischen Maßnahmen in Kauf genommen werden muß.

Ueberdies trifft die Diskonterhöhung die verschiedenen Unternehmungsgruppen sehr unterschiedlich. Unternehmen, die mit viel kurzfristigem Kredit arbeiten müssen, sind von den Veränderungen des Geldpreises viel abhängiger als solche, die überwiegend mit langfristigem Kapital zu arbeiten pflegen. Ferner leiden Unternehmungen mit schnellem Kapitalumschlag weniger als solche mit langsamerem Umschlag.

Die Nachfrageverschiebung wird aus rein privatwirtschaftlichen Ueberlegungen heraus mit dem Erfolg einer Verminderung der Konjunkturschwankungen schon in der Vergangenheit geübt (auffällig ist dies z. B. beim Wohnungsbau der Vorkriegszeit). Mit der bewußten Absicht zur Milderung der Konjunkturschwankungen würde die Nachfrageverschiebung vielleicht noch in stärkerem Umfange zu ermöglichen sein. Die bewußt konjunkturpolitische Nachfrageverschiebung kann grundsätzlich erfolgen sowohl von privater Seite, wie auch durch die öffentliche Hand. Es besteht die begründete Annahme, daß die Unternehmer bisher ihren Bedarf nicht einmal in dem für sie selbst günstigen Zeitpunkt innerhalb der wirtschaftlichen Wechsellagen gedeckt haben, da ihnen eine ausreichende Wirtschaftsberichterstattung, Markt- und Konjunkturbeobachtung gefehlt hat.[3]) Insbesondere aber ist die Bedarfsdeckung nicht so weitgehend aus der Hochkonjunktur nach der Depression verschoben worden, wie es im volkswirtschaftlichen Interesse gelegen hätte. Darüber hinaus könnte man sich vorstellen, daß private Unternehmer bei stärkerem Hervortreten gemeinwirtschaftlicher Gedanken ihre Produktion und Beschaffungspolitik den konjunkturpolitischen Zielen einordnen.[4]) Die Wirkung einer vereinzelten derartigen Unternehmerpolitik würde zwar volkswirtschaftlich noch ziemlich bedeutungslos bleiben; jedoch wäre denkbar, daß sich die

[1]) A. Weber, a. a. O. S. 439.
[2]) A. Müller, a. a. O. S. 661.
[3]) A. C. Pigou, a. a. O. S. 295.
[4]) ebendort, S. 298.

Idee verbreitet, und dann, so glaubt Pigou[1]), würde die Wirkung mit stärkerer Schnelligkeit zunehmen, als das Wachstum der konjunkturpolitisch handelnden Teils der Unternehmerschaft erwarten ließe. Da die öffentliche Hand durch ihre Beschaffungen, die einen erheblichen Bruchteil des volkswirtschaftlichen Gesamtbedarfs umfassen, als ein geschlossenes Ganzes konjunkturpolitisch zu wirken vermag, könnte man einen beträchtlichen Einfluß auf den Konjunkturablauf erwarten. Es bleibt zu untersuchen, ob die Voraussetzungen für das Gelingen einer solchen konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik vorhanden sind, oder ob es zum mindesten möglich ist, sie zu schaffen.

II. Einordnung des konjunkturpolitischen Gesichtspunktes in das Gesamtproblem des öffentlichen Beschaffungswesens.

1. Begriff und Wesen der öffentlichen Aufträge.

Der Begriff der öffentlichen Aufträge wird im Zusammenhang mit dem Problem der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik im allgemeinen auf die Aufträge der Behörden von Reich, Staat und Gemeinde unter Hinzuziehung derjenigen der Deutschen Reichsbahngesellschaft und der Deutschen Reichspost beschränkt. Dies geschieht auf Grund von Ueberlegungen, die den betreffenden Autoren es als schwierig oder auch unwesentlich erscheinen lassen, die übrigen Beschaffungen aus dem Bereich der öffentlichen Hand, nämlich die der öffentlichen und halböffentlichen Unternehmungen, praktisch konjunkturpolitischen Zwecken zugänglich zu machen. Man kann aber in einer grundsätzlichen Untersuchung, wie sie im folgenden beabsichtigt ist, nicht ohne weiteres einen Begriff wie den der öffentlichen Aufträge einengen, nur um einem voraussichtlich negativen Untersuchungsergebnis aus dem Wege zu gehen. Es kann ja vor beendigter Untersuchung noch gar nicht feststehen, auf Grund welcher Momente irgend ein Teil der öffentlichen Aufträge konjunkturpolitisch in Betracht zu ziehen ist, während der andere auszuschalten ist.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß alle diejenigen Aufträge, die von der öffentlichen Hand erteilt werden, unter den Begriff der öffentlichen Aufträge zu fassen sind.

Unter der öffentlichen Hand verstehen wir die vielgestaltige Summe aller öffentlichen Einrichtungen, die uns in ihren drei Grundformen als

1. öffentliche Verwaltungen,
2. Versorgungsbetriebe und als
3. öffentliche Unternehmungen gegenübertreten.

[1]) A. C. Pigou, a. a. O. S. 301

Der Begriff der öffentlichen Aufträge könnte auch aus dem Begriff des öffentlichen Gesamtbedarfs hergeleitet werden, der unterteilt wird in den Personalbedarf und den Sachbedarf.[1]) Der Personalbedarf umfaßt die Aufwendungen der öffentlichen Hand für ihre Beamten und Angestellten. Unter dem Sachbedarf werden alle übrigen Aufwendungen verstanden, die die Summe der öffentlichen Körperschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Der gesamte Sachbedarf, soweit er nicht in eigener Erzeugung gedeckt wird, stellt den Begriff der öffentlichen Aufträge dar. Im behördlichen Sprachgebrauch sind die „Beschaffungen" ein Teil des Sachbedarfs, da dieser noch die direkten Lohnaufträge enthält. Eine Herauslösung dieser Lohnarbeiten ist nicht erforderlich, da sie konjunkturpolitisch gleichwertig den Beschaffungen sind.

Die getroffene Begriffsbestimmung für die öffentlichen Aufträge schließt in sich, daß jeder erteilte Auftrag zur Befriedigung eines tatsächlichen Bedarfs dienen muß, sodaß dann Arbeiten, die lediglich aus dem Motiv der Arbeits-„Beschaffung" vergeben werden — also die Notstandsarbeiten von gelegentlich recht zweifelhaftem volkswirtschaftlichem Wert — nicht unter den Begriff der öffentlichen Aufträge fallen.

Die öffentlichen Aufträge zerfallen nach dem Sprachgebrauch der Behörden in Beschaffungen und Leistungen. Als Beschaffung wird der Einkauf von Materialen, Maschinen, Fahrzeugen usw. bezeichnet, während der Begriff der Leistungen im Wesentlichen bei Bauarbeiten wiederkehrt.

Ist so zunächst festgestellt, das grundsätzlich die Aufträge aller zur öffentlichen Hand zählenden Einrichtungen zur Untersuchung heranzuziehen sind, so wäre noch denkbar, daß die Untersuchung auf die Aufträge an die Industrie, oder an den Handel, oder gar an einen bestimmten Teil dieser Wirtschaftsgruppen zu beschränken wäre, während diejenigen an den übrigen Teil der Wirtschaft ohne weiteres außer Betracht bleiben. Dazu ist zu bemerken, daß die beabsichtigte Nachfrageverschiebung, d. h. also im Wesentlichen die Zusammendrängung der öffentlichen Aufträge in die Depression, über die Erscheinungen am Geldmarkt konjunkturausgleichend wirken kann, ganz gleich, welchem Gewerbezweig die Aufträge zunächst zukommen. Wir brauchen also nach dieser Richtung den Begriff der öffentlichen Aufträge für die weiteren Betrachtungen ebenfalls nicht einzuengen. In dem Versuch einer Abgrenzung der praktisch konjunkturpolitisch ausnutzbaren öffentlichen Aufträge besteht gerade eine der Aufgaben dieser Untersuchung.

Ihrem Wesen nach charakterisieren sich bekanntlich die öffentlichen Einrichtungen gegenüber privaten Einrichtungen dadurch, daß sie im Gesamtinteresse der ihnen zugeordneten menschlichen Gemeinschaften eingerichtet und geführt werden sollen. Sie dürfen unter keinen Umständen sich als Selbstzweck betrachten. Auch von öffentlichen Erwerbs-

[1]) Th. v. Eheberg, Art. „Finanzen und Finanzwirtschaft" (Handw. d. Staatswiss., Bd. 4, S. 5.)

unternehmungen[1]), die sich ihrem tatsächlichen Wesen und Wirken nach kaum nach der einen Seite von Versorgungsbetrieben, oftmals andererseits ebensowenig von privaten Unternehmungen unterscheiden, muß man verlangen, daß sie nicht lediglich dem Erwerbszweck dienen in der Form, wie dies für die rein privaten Unternehmungen charakteristisch ist. Vielmehr sollen sie ihre eigene Entwicklung und ihre Leistung, zu den Einnahmen der sie betreibenden Gemeinwesen ihr Teil beizutragen, nur soweit verfolgen dürfen, wie es für das Gesamtinteresse aller Mitglieder des Gemeinwesens zweckmäßig ist. Hierin begründet sich die Forderung, daß auch das öffentliche Beschaffungswesen sich volkswirtschaftlich wertvollen konjunkturpolitischen Zielen dienstbar machen muß.

2. Aufgaben des öffentlichen Beschaffungswesens.

Neben der Hauptaufgabe eines jeden Beschaffungswesens, der sachlich und betriebswirtschaftlich günstigsten Lösung der Bedarfsbefriedigung, wird von dem öffentlichen Beschaffungswesen die Beachtung folgender gemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte verlangt:[2])

1. Lokaler Ausgleich zwischen den einzelnen Ländern und Provinzen des Reiches. Zu diesem Zwecke wurden eigens die Ausgleichstelle der Länder und die ihr angegliederten Landesauftragsstellen eingerichtet. Sie sind gesetzmässig für die nach 1918 in die Verwaltung des Reiches übergegangenen Länderverwaltungen vorgesehen, also insbesondere für die Reichsbahn, die Reichspost, die Reichswehr und -Marine.[3])

2. Gleichmäßige Förderung von Handel, Industrie und Handwerk.[4]) In diesem Sinne wurde beispielsweise die Reichsbahn ausdrücklich durch den Staatsvertrag über den Uebergang der Länderbahnen auf das Reich verpflichtet.[5])

[1]) R. Wilbert definiert: Unter dem gemeinwirtschaftlichen Betrieb „ist nicht ein Staatsbetrieb, sondern eine Organisation zu verstehen, die das gemeinwirtschaftliche Prinzip, die Einstellung auf den gemeinsamen Vorteil aller unter Umwandlung des Privateigentums in irgendeine Form des Gemein- oder Gesamteigentums oder auch in anderer Rechtsform zur Grundlage hat." (R. Wilbrandt, Staats- und Privatbetrieb 33, Abschn. Handb. d. Pol. Berlin u. Leipzig (1921) Bd. 4, S. 330.)

[2]) Vergl. die verschiedenen Verdingungsordnungen, z. B. VOB (Verdinggsordn. f. Bauleistungen) (1926) S. 17; ferner Dorpmüller: Die Reichsbahn als Käufer, in: Die Reichsbahn (1929), S. 265.

[3]) z. B. § 16 des Reichswehrgesetzes.

[4]) Art. 164 der Reichsverfassung.

[5]) § 2 des Reichsbahngesetzes schreibt „Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft" vor. § 23 des Staatsvertrages (1920) über den Uebergang der Staatsbahnen auf das Reich: „Bei Vergebung von Lieferungen und Arbeiten (ist die Reichsbahn verpflichtet), die Unternehmer im ganzen Reichsgebiet nach gleichen Grundsätzen zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, daß Industrie, Handwerk und Handel in gleicher Weise, wie bisher die Verwaltungen der Länderbahnen getan haben, herangezogen und in ihrer Entwicklung gefördert werden."

3. Notleidende Gebiete, insbesondere die Grenzlande, sollen bei öffentlichen Auftragsvergebungen bevorzugt werden.[1])

4. Rücksichtnahme auf die Lage der Wirtschaft. Im Falle die deutsche Volkswirtschaft mit privaten Aufträgen voll eingedeckt ist, soll die öffentliche Hand nicht etwa ihren Bedarf im Ausland decken, sondern ihn entweder zurückstellen, oder vorzeitig in stillerer Zeit decken. Dieser Gedanke wurde z. B. anläßlich einer Beschaffung von Schwellen und Schotter durch die Reichsbahn im Ausland in die Oeffentlichkeit gezogen. Hier handelt es sich schon um eine Forderung, die den Zielen einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik entgegenkommt.

5. Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge: Die Möglichkeiten und Schwierigkeiten, die mit dieser Forderung verknüpft sind, stehen im Mittelpunkt der weiteren Untersuchung. Es sollte deshalb an dieser Stelle lediglich die Einordnung des Problems in den gesamten Aufgabenkreis des öffentlichen Beschaffungswesens erfolgen. Aus dem Gedanken einer konjunkturpolitischen Auftragserteilung lösen sich die folgenden Teilaufgaben heraus (sofern man die Aufgabenstellung nicht auf die dritte Teilaufgabe begrenzen will):

a) Vermeidung stoßweiser Vergebung der öffentlichen Aufträge und Gewährung ausreichender Lieferfristen, Anpassung der Liefertermine an die jeweilige Wirtschaftslage des betreffenden Gewerbezweiges.

b) Minderung der Saisonschwankungen, die in bestimmten Wirtschaftszweigen gelegentlich durch die Mängel des öffentlichen Beschaffungsgebahrens gesteigert statt ausgeglichen wurden.

c) Verlegung der öffentlichen Aufträge nach Möglichkeit in die Depressionen, Zurückhaltung der nicht dringlichen Aufträge während des Aufschwunges und der Hochkonjunktur. Dieser Punkt könnte — wie schon erwähnt — bei einer theoretisch strengen Eingrenzung des Themas „Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge" als alleiniges Problem der folgenden Untersuchung aufgefaßt werden. Wir würden uns aber in unseren praktischen Zielen zustrebenden Ueberlegungen hierdurch zu sehr das Beobachtungsfeld einengen. Deshalb ziehen wir alle Maßnahmen zur Milderung von Wirtschaftsschwankungen in den Kreis der Betrachtungen.

6. Arbeitsbeschaffung im Sinne zusätzlicher Schaffung von Arbeitsgelegenheit.[2]) Obgleich einerseits Einschränkung des öffentlichen Aufwandes, Verbilligung und Vereinfachung der Verwaltung verlangt wird

[1]) z. B. die Lokomotivaufträge der Reichsbahn an Schichau und die Unionwerft.

[2]) Charakteristisch ist folgende, in sozialistischen Schriften wiederkehrende Auffassung: „ . . . Aber nicht allein Konjunkturausgleich, Arbeitsbeschaffung tut not, Arbeitsbeschaffung durch grosse öffentliche Aufträge . . . " (Vorwärts, 28. 8. 1929).

mit dem Ziel, die Steuern und Abgaben an die öffentliche Hand zu senken, erhebt sich in den Zeiten schlechter Konjunktur stets wieder die Forderung nach verstärkter Vergebung öffentlicher Arbeiten. Dies führt vielfach zur Vorwegnahme zukünftigen tatsächlichen Bedarfs der öffentlichen Hand. Solange die beschaffungspolitischen Gesichtspunkte richtig abgewogen werden, ist eine solche „Arbeitsbeschaffung" zu unserer Forderung nach konjunkturpolitischer Auftragsvergebung zu rechnen. Darüber hinaus werden aber oft durch öffentliche Körperschaften unter dem Vorwand der Arbeitsbeschaffung Pläne zur Verwirklichung gebracht, die einer gesteigerten Befriedigung sozialer, kultureller, hygienischer Bedürfnisse dienen. Mit rein wirtschaftlichen Beweisgründen ist dann dieser „zusätzlichen" Arbeitsbeschaffung oft schwer entgegenzutreten. Doch darf die Gefahr nicht unterschätzt werden, die durch solchen Verbrauch der von der öffentlichen Hand in Anspruch genommenen Kapitalien entstehen kann. Während innerpolitisch so schwieriger Jahre, wie sie Deutschland nach dem Weltkriege zu überwinden hatte, erfüllt allerdings die zusätzliche Arbeitsbeschaffung eine unverkennbare staatspolitische Aufgabe: Arbeitslosenheere sind bekanntlich die willigsten Truppen des Umsturzes.

3. Die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens.

Es kann nicht einmal der Versuch gemacht werden, über die verschiedenen Organisationsformen des öffentlichen Beschaffungswesens einen Ueberblick zu geben. Bekanntlich kristallisiert sich innerhalb der einzelnen Verwaltungen erst allmählich eine Summe von Dienststellen heraus, deren Aufgabe der Einkauf des Verwaltungsbedarfs, bzw. die Bearbeitung der zu erteilenden Aufträge auf Bauten, Maschinen, Fahrzeuge usw. ist. In der Vergangenheit und an vielen Stellen, noch heute wird diese schwierige Aufgabe von den Dienststellen, bei denen irgend ein Bedarf sich bemerkbar macht, so nebenbei erledigt. Es ist verständlich, daß dann die sachgemäße Erteilung der Aufträge gelegentlich zu wünschen übrig läßt, da ja das Hauptaugenmerk des Beamten auf seine eigentliche Dienstfunktion gerichtet bleibt. Auf diesen Dienst war auch seine ganze Ausbildung zugeschnitten, während kaufmännische Geschicklichkeit oder Waren- und Materialkunde weniger seine Stärke sein können. Noch viel weniger könnte man die Erfüllung schwieriger wirtschaftspolitischer Aufgaben von ihm erwarten.

Deshalb setzt sich allmählich die Forderung durch, daß möglichst alle Aufträge der öffentlichen Hand durch eigens für das Beschaffungswesen ausgewählte und vorgebildete Kräfte zu vergeben sind.[1]) Diese Beamten bearbeiten dann ausschließlich Aufgaben des Beschaffungswesens.

[1]) Art. „Beschaffungswesen der Behörden." (Handbuch der Verwaltungspraxis, herausgeg. von W. Gärtner, E. Löser und L. Schneider, Berlin (1930), S. 80. ff.

Ihnen könnte schon eher die Beobachtung konjunkturpolitischer Gesichtspunkte bei der Auftragsvergebung zur Pflicht gemacht werden. Oder es könnte auf dem Wege der Information durch eine als praktisch einführbar angenommene konjunkturpolitische Zentralstelle die Erfüllung konjunkturpolitischer Zwecke im öffentlichen Beschaffungswesen erreicht werden. Der konjunkturpolitische Erfolg solcher Versuche mag zunächst dahingestellt bleiben. Jedenfalls bietet die Fortsetzung einer strafferen Zusammenfassung der Beschaffungen in der Hand entsprechend geschulter Kräfte eine Voraussetzung für die Befolgung wirtschaftspolitischer Forderungen.

Es dürfte klar sein, daß erst eine bestimmte Bedarfsmenge die Einrichtung einer besonderen Dienststelle für Beschaffungen rechtfertigt. Dies führt zur organisatorischen Zusammenfassung der Beschaffungsaufgaben eines Kreises von Bedarfsstellen. Wie weit die Zentralisation zu treiben ist, muß nach Lage der Dinge von Fall zu Fall entschieden werden.

Beleuchtet man nun noch dieses Problem der Zentralisation des Beschaffungswesens im Hinblick auf die konjunkturpolitische Aufgabe näher, so ist wohl anzunehmen, daß eine möglichst straff zusammengefaßte Organisation am ehesten die Erfüllung höherer wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte ermöglicht. Eine wirksame Politik setzt Einheitlichkeit in den Absichten und in den gewählten Methoden voraus. Diese Einheitlichkeit kann nur durch starke Zentralisation erreicht werden. Fraglich ist, ob eine soweit getriebene Zentralisation nicht die Erfüllung der Hauptaufgabe des Beschaffungswesens gefährdet, nämlich die sachgemäße und billige Bedarfsdeckung.

Bezüglich der Zentralisation der Aufträge unterscheidet man:

1. zentrale, zusammengefaßte Beschaffung,
2. gebundene, einheitliche Einzelbeschaffung,
3. freie Einzelbeschaffung.

Diese Gliederung kann nicht dazu dienen, das öffentliche Beschaffungswesen in drei große Gruppen zu zergliedern. Es charakterisiert vielmehr lediglich die vorhandenen Beschaffungsmethoden. Ihre Anwendung erfolgt jedoch in einem so bunt schillernden Durcheinander, daß jeder Versuch zur Skizzierung der gegebenen Verhältnisse unmöglich wäre. Die heutigen Verhältnisse in der Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens sind überwiegend noch historisch erwachsen. Wirtschaftliche Vernunft vermag erst schrittweise sich Bahn zu brechen. Charakteristische Beispiele für die Fortschritte dieser Entwicklung bieten die zentralen Einkaufsorganisationen der Reichsbahn und der Reichspost. Hier hat der Wille zur Zentralisation schon klare Erfolge erzielt. Beispielsweise versorgt das Reichspostzentralamt das ganze Reichsgebiet mit einheitlichen Fernsprechapparaten. Das Reichsbahnzentralamt kauft den gesamten Bedarf an Kohlen der Reichsbahn, sowie die sonstigen

Syndikats- und Börsenwaren.[1]) Weiter werden von der Reichsbahn Normenteile und solcher Waren zentral beschafft, die in großer Menge billiger einzukaufen sind als bei dezentraler Bedarfsdeckung.

Mehrere Städte (z. B. Berlin, Frankfurt a. M., Chemnitz) haben Aemter oder in Form privatwirtschaftlicher Gesellschaften aufgezogene Betriebe zur zentralen Beschaffung des Bedarfs an Maschinen, Materialien usw. gegründet.

An dieser Stelle erscheint es erforderlich, eine für die praktische Gruppierung der Beschaffungsorganisation geeignete Gliederung zu geben. Von diesem Standpunkt aus kann gesprochen werden von

1. zentralisierter Beschaffung,
2. lokalzentralisierter,
3. dezentraler Beschaffung.

Zentralisiert ist die Beschaffung dann, wenn für den ganzen Bedarfsbereich eine einzige Stelle den betreffenden Artikel einkauft. Als Beispiel hierfür kann an den zentralen Einkauf der Fernsprechapparate durch das Reichspostzentralamt erinnert werden.

Lokale Zentralisation findet man viel häufiger. Die Reichsbahn beschafft allerdings in der gruppenweisen Zentralisierung nur einen kleinen Teil ihres Bedarfs (z. B. Werkholz und Bettungsstoffe). Der weitaus größte Teil der Reichsbahnaufträge wird vom Reichsbahnzentralamt, also zentral vergeben. Charakteristische Beispiele lokaler Zentralisation sind dagegen die Materialbeschaffungsämter der Städte und die Hochbauämter des Reichs, der Länder und Gemeinden. Leider besteht aber innerhalb der Hochbauämter ein solcher Wirrwarr von Bestimmungen, das einheitliche Gesichtspunkte sich nur schwierig durchsetzen lassen.[2]) Der Brennstoffbedarf der Reichsbehörden wird ebenfalls lokalzentralisiert durch das Reichsfinanz-Ministerium eingedeckt.

Viele Gesichtspunkte können ins Feld geführt werden, die für eine Zentralisation oder eine lokale Zusammenfassung des noch unorganisierten Beschaffungswesens der öffentlichen Hand werben. Vom Standpunkt der einzelnen Beschaffungsstelle aus gesehen sind dies die folgenden Gesichtspunkte:

1. Verbilligung der Gestehungspreise beim Abschluß großer Mengen und durch den Bezug unmittelbar vom Erzeuger oder Großhändler, statt planlose Beschaffung in kleinen Mengen im Einzelhandel.
2. Reichere Auswahl und Erschließung erstklassiger Bezugsquellen.
3. Ausnutzung günstiger Konjunkturen.

[1]) Vortrag des Generaldir. Dr.-Ing. Dorpmüller vor der Industrie u. Handelskammer in Frankfurt a. M. am 22. März 1929.

[2]) Gutachten, a. a. O. S. 21.

4. Bessere Gewähr dafür, daß die Beschaffenheit der Ware der jeweiligen Marktlage entsprechend im richtigen Verhältnis zu dem dafür angelegten Preis steht.
5. Vereinfachung und Verminderung im Abrechnungsverfahren und im Verkehr mit den Lieferanten.
6. Vereinheitlichung des Etat-, Rechnungs-, Kassen-, Revisionswesens.
7. Prüfungen von Neuerscheinungen auf dem Markte auf deren Vorzüge und Verwendungsmöglichkeiten.
8. Erzielung einer gewissen Einheitlichkeit in Bezug auf Form und Beschaffenheit der innerhalb der betreffenden öffentlichen Einrichtungen benutzten Maschinen und Materialien.[1])

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus ebenfalls triftige Gründe für eine ausreichende Zentralisation des öffentlichen Beschaffungswesens sprechen, und es fand schon Erwähnung, daß diese Zentralisation die Voraussetzung für die Befolgung der vielfältigen volkswirtschaftlichen Aufgaben des Beschaffungswesens bildet. Den beschaffenden Beamten wird die gesamtwirtschaftliche Bedeutung mancher Gesichtspunkte bei der Vergebung von Aufträgen erst einleuchten, wenn es sich um größere Mengen handelt, von denen offensichtlich ein Einfluß auf die Volkswirtschaft oder den betreffenden Gewerbezweig ausgeht. Ferner lohnt sich die umständliche Vorarbeit, die sich vielfach bei der Berücksichtigung der gemeinwirtschaftlichen Fragen und insbesondere einer konjunkturpolitischen Auftragspolitik einstellen wird, erst dann, wenn die Anzahl der einzelnen Beschaffungsakte auf ein Mindestmaß herabgedrückt werden kann.

Der interlokalen Zentralisierung widersetzen sich die Aufträge an das Baugewerbe. Jedoch sei darauf hingewiesen, daß sich innerhalb des Baugewerbes eine Entwicklung anbahnt, die wie in der übrigen gewerblichen Produktion schon in weit stärkerem Umfange geschehen ist, einem Teil des Baugewerbes einen industriellen Charakter gibt. Dieser Teil des Baugewerbes, die Bauindustrie, ist weniger heimatgebunden, und auf ihn treffen die folgenden Ueberlegungen weniger zu.

Das normale Baugewerbe jedoch, und die Baunebengewerbe sind zweifellos durch viele Fäden an den Ort gebunden, an welchem das Unternehmen beheimatet ist. Die Eigenart des Baubetriebes, beispielweise die Schwierigkeit, geeignete Bauarbeiter jeweils am Bauorte neu anzuwerben, oder die eigenen Arbeiter für die Zeit der Arbeiten dort unterzubringen, fesseln dieses Gewerbe an seinen Heimatsitz. Außerdem sind die lokalen Erfordernisse bei Neubauten und sonstigen Bauarbeiten natürlich leichter und wohl auch besser von mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Unternehmungen zu beurteilen. Allerdings sollte

[1]) Dannhoff, Städtische Materialienverwaltung, als Manuskript gedruckt, Frankfurt a. M. (1928) S. 2/3.

dieser Gesichtpunkt, der ja schließlich für jede Art von Beschaffungen ins Feld geführt werden kann, nicht überschätzt werden. Zu leicht nämlich drängen sich vor den wirtschaftlichen Gesichtspunkten die gewerbepolitischen und lokalpolitischen in den Vordergrund.

Mit Rücksicht auf die Eigenart des Baugewerbes und auf die Tatsache, daß die öffentlichen Bauarbeiten selbst schon in Kleinstädten eines oder leider häufig sogar mehrere Bauämter voll beschäftigen, ist die Fortführung einer planmäßigen lokalen Zusammenfassung der öffentlichen Bauausführung zu empfehlen.

Es wurde der Versuch unternommen, zu beweisen, daß bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise für eine systemlose, dezentralisierte Beschaffung unmittelbar durch die zahllosen öffentlichen Bedarfsstellen selten noch eine Berechtigung bestehen kann. Es kann sich im einzelnen eigentlich immer nur darum handeln, eine zweckentsprechende Form der Zusammenfassung zu finden.

4. Die Beschaffungsmethoden.

Beschränkt man die Betrachtung auf Deutschland, so unterscheiden sich nur bei den öffentlichen Verwaltungen und den kameralistisch abrechnenden öffentlichen Versorgungsbetrieben die Beschaffungsmethoden noch grundsätzlich von der im Geschäftsleben sonst üblichen Form. Wir können uns also auf eine Beleuchtung dieses Teilgebietes des öffentlichen Beschaffungswesens beschränken.

Grundsatz der hierfür getroffenen Bestimmungen ist die Wahrung größtmöglicher Gerechtigkeit gegenüber allen in Betracht kommenden Auftragnehmern.[1]) Für die Vergebungen der deutschen Reichsbehörden sind fast allgemein die vom Preußischen Minister für öffentliche Arbeiten am 23. Dez. 1905 erlassenen Bestimmungen übernommen. Diese Bestimmungen waren für sämtliche preußischen Verwaltungen maßgebend.[2]) Es bestehen zur Zeit Ansätze, die auf eine für das ganze Reich einheitlich geltende, für alle Reichs-, Länder- und Gemeindeverwaltungen maßgebende Verdingungsordnung hinzielen.

Für die Bauleistungen ist dieses schon bis zu einem gewissen Grade erreicht. Die Reichsbehörden, die Länderbehörden, sowie Reichsbahn und Reichspost und ein Teil der Gemeindeverwaltungen haben sich der VOB[3]) unterworfen. Der Reichstag hat eine reichsgesetzliche Regelung des Verdingungswesens bisher mit großer Mehrheit abgelehnt.[4]) Eine einheitliche Regelung des übrigen behördlichen Verdingungswesens ist erst in der Entwicklung begriffen. Eine neue Verdingungsordnung der Reichsbahn soll in Kürze erlassen werden.

[1]) K. Rössle, Art. „Submissionswesen" Handbuch der Staatsw., Bd. 7 S. 1158.
[2]) Kaiserl. Statist. Amt: Die Regelung der Arbeitsverhältnisse bei Vergebung öffentl. Aufträge. Beitr. z. Arb. Statistik Nr. 6 (1907) S. 237.
[3]) VOB Verdingungsordnung für Bauleistungen, bearb. vom RKW, Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit, im AWV, Ausschuss für wirtschaftliche Verwaltung (1926).
[4]) VOB, Vorwort.

Durch diese Verdingungsordnungen werden die wesentlichen Gesichtspunkte, die bei der Vergebung öffentlicher Aufträge zu beobachten sind, gegeben und Richtlinien aufgezeigt, durch die eine einheitliche Abfassung und Erfüllungspflicht für die Verträge gesichert werden soll.

Als charakteristische Form der Vergebung öffentlicher Aufträge gilt die öffentliche Submission. Das Verfahren kann hier nicht ausführlich dargestellt werden. Die öffentliche Ausbietung erfreut sich häufig keiner großen Beliebtheit unter den Bewerbern. Sie ist für den echten Beamten die bequemste Form der Vorbereitung einer Beschaffung. Insbesondere erübrigt sie das Eindringen in geschäftliche Probleme fast ganz. Jeder Schritt der Verhandlungen vor Auftragserteilung ist sozusagen paragraphenmässig festgelegt. In der Regel muß der Zuschlag schließlich dem niedrigsten Gebot zufallen. Immerhin ist dieses Verfahren dort zweckmäßig, wo sich vom Standpunkt der geschäftlichen Gewandheit aus beurteilt so ungleiche Vertragsgegner gegenübertreten, wie ein Unternehmer gegenüber einem nur ausnahmsweise kaufmännisch sich betätigenden Beamten. Die öffentliche Ausschreibung ist also empfehlenswert in solchen Fällen, wo die Verdingungen und Beschaffungen dezentral von den jeweiligen Verbrauchsstellen durchgeführt werden. Tatsächlich kann man feststellen, daß sich das Submissionswesen besonders stark bei Beschaffungen der unteren Verwaltungsstellen und hier insbesondere bei Bauarbeiten erhalten hat.

Die zahlreichen Mißstände, die sich bei öffentlichen Ausschreibungen gezeigt haben, versucht man zu umgehen durch die Ausschreibung im engeren Kreise, durch die sogenannte beschränkte Submission, bei welcher die Verdingungsunterlagen lediglich einem zuverlässigen, erprobten Kreis von Bewerbern zugänglich gemacht werden. Diese Form der Ausschreibung wird z. B. bei der Reichsbahn und Reichspost als Regel angesehen. Jedoch sind das Reichspostzentralamt und die zentralen Beschaffungsstellen der Reichsbahn nicht so eng an die starren Vorschriften dieses Verfahrens gebunden wie vordem die acht Oberpostdirektionen und die früheren Verwaltungen der Länderbahnen.[1])

Auch dieses Ausbietungsverfahren hat sich oft als unzweckmäßig erwiesen.[2]) Dies hatte zur Folge, daß die kaufmännische Form der freien Vergebung mehr und mehr Eingang in das öffentliche Beschaffungswesen finden konnte. Sie ist an bestimmte Verfahrensvorschriften nicht gebunden, sondern kann jeweils frei der geschäftlichen Lage Rechnung tragen. Sie setzt allerdings voraus, daß die beschaffende öffentliche Stelle über zuverlässige und kaufmännisch gewandte Beamten verfügt. Zwar sind es nicht die Form und das System, sondern der Geist und das Geschick, die die zweckmäßige Abwicklung der Auftragserteilung im

[1]) „Das Reichspostzentralamt" Berlin (1927), S. 90. Ferner: Dorpmüller, a. a. O. S. 266.
[2]) Dorpmüller, a. a. O.

einzelnen bewirken. Aber das schließt nicht die Notwendigkeit aus, die Form und das System jeweils zur Einführung zu bringen, die den besten Erfolg erwarten lassen.

5. Die Finanzierung der öffentlichen Aufträge.

Bei den Behörden und denjenigen öffentlichen Einrichtungen, die keine nennenswerten eigenen Einnahmen haben, die also im wesentlichen aus dem gemeinschaftlichen Etat des Staates oder der Gemeinde finanziert werden, erfolgt die erste Vorbereitung der Vergebung öffentlicher Aufträge dadurch, daß die betreffenden öffentlichen Stellen an die übergeordneten Finanzbehörden Voranschläge für die Ausgaben der bevorstehenden Finanzperiode einreichen. Die Finanzbehörde hat zwischen den verfügbaren Einnahmeansätzen und den angeforderten Mitteln einen Ausgleich herzustellen. Mit dieser Gegenüberstellung entsteht das Budget. Da sich die Einnahmeseite dieses Budgets in gewissen Grenzen und unter normalen Verhältnissen nach der Ausgabenseite richtet, spricht man bekanntlich bei der öffentlichen Haushaltsgestaltung von einem Primat der Ausgaben vor den Einnahmen. Hieraus könnte gefolgert werden, daß an sich die Möglichkeit bestände, die Menge der öffentlichen Aufträge mit Rücksicht auf konjunkturpolitische Gesichtspunkte durch Senkung und Steigerung der Einnahmen zu verändern, sofern sich diese Methode nicht nur als konjunkturpolitisch zweckmäßig, sondern auch als finanzpolitisch vertretbar erwiese.

Tatsächlich besteht aber keineswegs die Möglichkeit, die Einnahmen beliebig an die beabsichtigten Ausgaben anzupassen. Vielmehr wirken sich die Schwankungen der Einnahmen, die sich aus den Abweichungen der rechnungsmäßigen Einnahmen gegenüber den Einnahmeansätzen ergeben, erheblich auf die Höhe der Sachausgaben aus. Um diese Einnahmeschwankungen zu mildern, wurde z. B. in den Verhandlungen vor dem Vorl. RWR auf den Gedanken aufmerksam gemacht, bei der Einkommensteuer wieder den dreijährigen Durchschnitt der Steuerveranlagung zugrunde zu legen. Diesem konjunkturpolitisch begründeten Vorschlag steht das genaue Gegenstück gegenüber, ein Vorschlag, der ebenfalls die Milderung der Konjunkturschwankungen zum Ziele hat: Während der Depression sollen die die Wirtschaft belastenden Steuern gesenkt werden, damit die Unternehmungen entlastet werden. Dadurch würde die Konjunktur angeregt.[1])

Da die Personalausgaben des Staates und der Gemeinde, also die Besoldung der Beamten und Angestellten, eine fast konjunkturunabhängige, jedenfalls sehr stetige Summe alljährlich erfordern, wirken sich die Schwankungen der Einnahmen ganz auf die sächlichen Ausgaben aus.

[1]) Amerikanischer Vorschlag, wiedergegeben in A. Sonnenschein, Eindrücke eines Verwaltungsbeamten von den Vereinigten Staaten. Leipzig (1927), S. 33.

Verhältnismäßig geringe Schwankungen in den Einnahmen müssen also schon erhebliche Wirkungen auf das Beschaffungswesen auslösen.

Es sei allerdings auch darauf hingewiesen, daß verschiedentlich die Auffassung vertreten wird, die Mittelbeschaffung der öffentlichen Hand sei „einigermaßen unabhängig von der auf- und absteigenden Entwicklung der Volkswirtschaft."[1]) Dies trifft für Reich und Länder schwerlich zu (Umsatz-, Einkommen-, Lohnsteuer, Zölle und indirekte Steuern sind unmittelbar abhängig in ihrem Ertrag von der Konjunktur), eher mag es unter normalen Verhältnissen für die Gemeinden gelten. (Grund-, Gewerbe- und Gebäudesteuer).

Die Einnahmen bei Staat und Gemeinden setzen sich bekanntlich zusammen aus:

1. Steuern und Zölle,
2. Verwaltungseinnahmen, Gebühren und Betriebseinnahmen,
3. Krediten in kurz- oder langfristiger Form.

Die Steuereinnahmen, die für Reich und Länder die Haupteinnahmequelle bilden, sind in ihrem Ertrag zum Teil erheblich von der Konjunktur abhängig.[2]) In den Jahren der Hochkonjunktur stehen also insgesamt höhere Steuereinnahmen zur Verfügung, als in der Depression, so daß mit Rücksicht auf die schon erwähnte Abhängigkeit der sächlichen Ausgaben von den öffentlichen Einnahmen die öffentlichen Aufträge Schwankungen durchlaufen, die denen der allgemeinen Konjunktur parallel laufen.[3]) Eine Aenderung dieser Abhängigkeit hönnte durch Maßnahmen erzielt werden, die einen Ausgleich der Einnahmeschwankungen zur Folge hätten. Diese Maßnahmen können entweder in der vorsorglichen Bildung von Reservefonds, oder in der Aufnahme von Anleihen bestehen.

Saisonmäßig schwanken die Einnahmen der öffentlichen Hand ebenfalls erheblich. Wenn man aber sich an das Problem des Ausgleichs der Einnahmeschwankungen ganzer Finanzperioden heranwagt, dann dürfte zunächst keine Schwierigkeit mehr bestehen, um Einflüsse auf das Beschaffungswesen zu verhindern, die sich aus dem saisonmäßig wiederkehrenden Auf und Ab der Einnahmezugänge bisher ergeben haben.

Die Einnahmen aus Zöllen schwanken ebenfalls gleichlaufend mit der Konjunkturentwicklung: Menge und Wert der Einfuhr, aus denen sich die Höhe der Zolleinnahmen bestimmt, steigt während des Aufschwungs und sinkt bis zu einem Tiefpunkt in der Depression.

Die Verwaltungseinnahmen spielen im Haushalt des Reichs und der Länder keine erhebliche Rolle. Größere Bedeutung gewinnt diese Gruppe der Einnahmen für die Gemeinden, zumal wenn man dieser Gruppe noch die gelegentlich ganz erheblichen Betriebsüberschüsse der

[1]) F. Elsass, Oeffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik, Magazin der Wirtschaft, Bd. IV, 14, S. 531.
[2]) Mombert, Einführung in das Studium der Konjunktur, 2 Aufl. (1925) S. 120.
[3]) Wagemann, a. a. O. S. 212/13.

Versorgungsbetriebe hinzurechnet. Auch hier sinken die Einnahmen in der Depression und steigen während des Aufschwunges.

Die Inanspruchnahme kurzfristiger Kredite aus der Privatwirtschaft sollte die öffentliche Hand bei vorsorglicher Finanzwirtschaft nach Möglichkeit zu vermeiden wissen. Sie kommen allerdings zur Ueberbrückung eines Kassendefizits vor Steuerterminen unbedenklich zur Anwendung, sofern die greifbaren flüssigen Mittel einmal nicht zur Leistung der erforderlichen Zahlungen ausreichen. Langfristige Kredite, amortisierbare Anleihen sollen aber nur dann zur Finanzierung eines öffentlichen Bedarfs in Anwendung kommen, wenn damit Anlagen dauernden Wertes geschaffen werden, deren Kosten gerechterweise auf zukünftige Jahre umgelegt werden können.[1]) Der laufende Bedarf sollte unter keinen Umständen durch solche Anleihen finanziert werden.

Sieht man von den immer noch ungesunden Zuständen am deutschen Kreditmarkt ab, durch die es fast zur Unmöglichkeit geworden ist, langfristige öffentliche Anleihen zu erträglichen Bedingungen unterzubringen, so sind erfahrungsgemäß gerade die Depressionszeiten der gegebene Moment für die Auflegung der öffentlichen Anleihen. Daraus folgt, daß im allgemeinen den öffentlichen Finanzen erst nach vollzogener Liquidation der Hochspannung durch die Krise und nach überwundener Krise auf dem Kreditwege in größerem Umfange langfristige Mittel zugeführt werden können. Erst dann ergibt sich also die Möglichkeit, auf diesem Wege größere Projekte zu finanzieren, die zu einer Wiederbelebung der Wirtschaft beitragen sollen.

Zusammenfassend zeigt sich für die Schwankungen des öffentlichen Auftragsvolumens, soweit es aus den Etats finanziert wird, folgende Bindung an den Ablauf der Konjunkturschwankungen.

1. Die infolge der Wirtschaftsschwankungen eintretenden Einnahmeschwankungen aus Steuern, Zöllen, Verwaltungseinnahmen — soweit es sich um Abweichungen von den Etatansätzen handelt — wirken sich überwiegend auf die Bemessung der sächlichen Ausgaben aus, führen also in dem üblichen Fall fehlender Rücklagen zu Schwankungen im Umfang der Beschaffungen, die zu den Wirtschaftsschwankungen parallel verlaufen müssen. Da der Bedarf aber im Verlauf der Wirtschaftsschwankungen keineswegs im gleichen Umfang schwankt, überhöhen diese Finanzierungsschwierigkeiten die Konjunkturschwankungen, denn ein an und für sich gleichbleibender Bedarf muß mangels der erforderlichen Mittel in der Depression eingeschränkt werden.

2. Für die einzelnen Konjunkturphasen ergibt sich folgendes Bild: Die Summe der öffentlichen Einnahmen aus den genannten Quellen erreicht im ersten Abschnitt der Depression einen Tiefstpunkt. Im Falle die Konjunkturschwankungen den in Vorkriegszeiten beobachteten fünf

[1]) Th. v. Eheberg, Art. „Finanzen und Finanzwirtschaft", Handw. d. Staatsw. Bd. 4, S. 1.

bis elf Jahre langen Zyklus annehmen, muß sich der Einnahmeausfall zunächst in einer erzwungenen Einschränkung der sächlichen Ausgaben bemerkbar machen, da ja Rücklagen, wie sie für konjunkturpolitische Zwecke neuerdings in Vorschlag gebracht werden, im allgemeinen[1]) bisher nicht vorhanden waren. Es gelingt aber nach dieser ersten Depressionsphase bald, neue Mittel durch Auflegung von Anleihen heranzuziehen, da im Laufe der fortschreitenden Depression das Interesse des Beschäftigung suchenden Kapitals zunächst den fest verzinslichen Anlagemöglichkeiten sich zuwendet. Dies wiederum führt zu der Erscheinung, daß in der zweiten Hälfte der Depression, also nach Hereinnahme der erforderlichen Anleihen eine verhältnismäßig große Zahl bedeutender öffentlicher Arbeiten diskutiert und in Angriff genommen wird. Erst während des Aufschwunges oder der Hochspannung gehen diese Arbeiten ihrer Vollendung entgegen. Dadurch tritt eine möglicherweise vermeidbare Ueberhöhung der Aufschwungsmomente ein.

Unterstützt wird diese Ueberhöhung durch die Steigerung im laufenden Sachbedarf der Behörden und der öffentlichen Anstalten während des Aufschwunges. An die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen werden gesteigerte Ansprüche gestellt. Durch die ergiebiger fließenden Einnahmen aus Steuern, Erträgnissen und Gebühren und die demzufolge stärkere Neigung der Parlamente zur Bewilligung neuer Ausgaben[2]) schwillt das Volumen der Beschaffungen an.

Wenn nun die Krise oder der Abschwung einsetzt, sind die während des Aufschwunges in Angriff genommenen öffentlichen Projekte häufig zu ihrem Abschluß gekommen. Damit überdeckt sich die Stagnation in der privaten Unternehmerschaft mit der Verminderung der öffentlichen Arbeiten.

Die Finanzierung der Aufträge der übrigen öffentlichen Einrichtungen, also die derjenigen Versorgungsbetriebe und öffentlichen Unternehmungen, die ihre Ausgaben nach kaufmännischen Gesichtspunkten aus ihren eigenen Einnahmen decken müssen, ähnelt der privaten Finanzierungspraxis. Als Unterschied bleibt aber im Falle unzulänglicher Einnahmen die Rückendeckung durch Staat und Gemeinde in Form von Zuschüssen und Krediten.

Auch bei diesen öffentlichen Wirtschaften sind die persönlichen Ausgaben erfahrungsgemäß im Wandel der Konjunktur verhältnismäßig starr, da höchstens die Zahl der Arbeiter dem wechselnden Beschäftigungsgrad angepaßt wird — und auch diese aus sozialpolitischen Gesichtspunkten heraus nur in sehr beschränktem Umfange.

[1]) Gegenbeispiel: Die gefüllten Reichskassen in den Jahren 1925/26, die natürlich nicht konjunkturpolitischen Zielen ihr Aufblähen verdankten. Aber diese vorhandenen Reserven konnten im Arbeitsbeschaffungsprogramm 1926 eingesetzt werden.

[2]) P. Bramstedt, Arbeitslosenversicherung und Etatpolitik, Soziale Praxis, XXII. 14, Sp. 387.

Die Einnahmen der Versorgungsbetriebe und öffentlichen Unternehmungen gliedern sich in

1. Betriebseinnahmen,
2. Einnahmen aus Krediten und
3. Zuschüssen.

Die Betriebseinnahmen bilden die reguläre Quelle, aus der die laufenden Ausgaben zu bestreiten sind. Die Schwankungen in den Betriebseinnahmen hängen ganz von der Eigenart der einzelnen Betriebe ab. Der Absatz von elektrischer Energie spiegelt z. B. den Konjunkturverlauf dann sehr deutlich wieder, wenn die Hauptstromabnehmer industrielle Betriebe sind. Ebenso schwanken die Einnahmen der Verkehrsunternehmungen, insbesondere aus der Güterbeförderung, wie auch die der Gas- und Wasserwerke mit der Industriekonjunktur. Mithin stehen für die Aufträge dieser öffentlichen Wirtschaften im Verlaufe der Konjunkturschwankungen aus den laufenden Einnahmen schwankende Einnahmen zur Verfügung — ganz ähnlich wie bei der Privatwirtschaft und auch bei den an Haushaltspläne gebundenen öffentlichen Einrichtungen. Dies gibt unmittelbar Anlaß zur Einschränkung der sächlichen Ausgaben während des Kojunkturabschwunges und zu verstärkter Vergebung während der Zeit guter Konjunktur. Reservefonds finden sich ähnlich denen in der Privatwirtschaft in sehr verschiedenem Umfange vor und könnten dementsprechend unterschiedlich zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen der Beschaffungspolitik zur Verfügung gestellt werden.

Gegenüber dem Problem der Saisonschwankungen zeigt die Finanzierung des Beschaffungsprogrammes der kaufmännisch geführten öffentlichen Wirtschaften keine neuen grundsätzlichen Gesichtspunkte. Von praktisch erheblichem Einfluß ist die Freiheit dieser Betriebe in ihrer Budgetgestaltung und in der Aufstellung von Finanzplänen, und innerhalb dieser von Beschaffungsplänen für eine längere Reihe von Jahren. Bei ihren Beschaffungen bemerkt man deshalb auch nicht die stoßweise Häufung der Auftragserteilungen, die vielfach bei den Behördenaufträgen festzustellen ist, und die die Saisonschwankungen einzelner Wirtschaftszweige verstärkt.[1])

Ausbau und Neuanlagen der öffentlichen Unternehmungen werden z. T. durch Anleihen, z. T. aus Aktienemissionen, die von den öffentlichen Körperschaften übernommen werden, oder (bei halböffentlichen Betrieben) dem offenen Kapitalmarkt angeboten werden, schließlich aus eigenen Mitteln finanziert. Diese stammen aus Abschreibungen oder werden dem Reservefonds entnommen. Die Kapitalbeschaffung auf dem Kreditmarkt erfolgt unter ähnlichen Gesichtspunkten, wie sie schon für die Verwaltungen dargestellt wurden: Die Kapitalaufnahme auf dem offenen Markt

[redacted]

erfolgt am günstigsten während der Zeit der fortgeschrittenen Depression, bei Aktienemissionen ist die Zeit des beginnenden Aufschwunges u. U. günstiger.

Schließlich bleibt den öffentlichen Unternehmungen die Möglichkeit, im Falle unzureichender Einnahmen unmittelbar auf die Finanz- bzw. Steuerkraft von Staat und Gemeinde zurückzugreifen. Die Notwendigkeit hierzu wird dann oft durch sozialpolitische, bevölkerungspolitische oder nationale Momente begründet. Es besteht natürlich die Gefahr, daß auf dem Wege über diese Zuschüsse oder Anleihen öffentliche Gelder, die vom Steuerzahler aufgebracht sind, zur Deckung solcher Verluste in öffentlichen Unternehmungen Verwendung finden, die möglicherweise auf falsche Wirtschaftsführung zurückzuführen sind, oder auf mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit infolge standortlicher Benachteiligung. Diese Gefahr verbindet sich aber bekanntlich mit allen Subventionen, die in den letzten Jahren oft sehr reichlich auch an private Unternehmungen gegeben sind.

Die Aufstellung eines Budgets, in dem auch der Sachbedarf, also im wesentlichen die zu erteilenden Aufträge für die nächste Geschäftsperiode im voraus bestimmt wird, ist kein besonderes Merkmal für die öffentlichen Einrichtungen. Auch private Unternehmungen streben mehr und mehr danach, den Bedarf der nächsten Wirtschaftsperiode vorauszubestimmen und in einem Budget die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben einander gegenüberzustellen.

Der Unterschied zwischen der Haushaltsgestaltung der kameralistisch abrechnenden öffentlichen Einrichtungen gegenüber derjenigen der kaufmännisch verwalteten besteht vielmehr in der Bindung des Budgets an die Genehmigung durch das entsprechende Parlament. Um diese Bindung nicht zu einem lästigen Hemmnis werden zu lassen, ist in den Haushaltsordnungen die Möglichkeit gewisser Abweichungen von dem durch die parlamentarische Genehmigung zum Gesetz erhobenen Budget-Voranschlag gegeben. Insbesondere ist die Uebertragbarkeit ausdrücklich bezeichneter Posten auf die nächste Finanzperiode, der Vorgriff auf Bewilligungen für das folgende Haushaltsjahr u. a. m. vorgesehen.

Das Beschaffungsprogramm der übrigen öffentlichen Einrichtungen wird frei nach den Grundsätzen kaufmännischer Budgetgestaltung aufgestellt. Dies schließt insbesondere die Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Einrichtungen ein. Es ermöglicht während der Wirtschaftsperiode Abweichungen vom Beschaffungsprogramm, wenn sich solche im Laufe des Geschäftsjahres als zweckmäßig erweisen. Hier hat also das Budget lediglich den Charakter eines Voranschlages, der sich jeweils der geschäftlichen Lage entsprechend wandeln kann.

6. Begriff und Wesen der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik.

Es wurde dargelegt, daß dem öffentlichen Beschaffungswesen die Beobachtung vielseitiger volkswirtschaftlicher Nebenaufgaben nahegelegt

wird. Denn außer der Hauptaufgabe als solcher, den Bedarf einer bestimmten öffentlichen Einrichtung sachgemäß und wirtschaftlich zu befriedigen, stellten sich staats- und wirtschaftspolitische Forderungen verschiedenster Art ein.

Wenn in der weiteren Untersuchung von konjunkturpolitischer Beschaffungspolitik zu sprechen sein wird, so soll darunter keineswegs eine Beschaffungspolitik verstanden werden, die die konjunkturpolitischen Momente einseitig in den Vordergrund rückt. Vielmehr wird mit dem Begriff der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand lediglich zum Ausdruck gebracht, daß bei einem solchen Beschaffungswesen neben den vielfältigen anderen Gesichtspunkten in wohlabgewogenem Umfang das konjunkturpolitische Moment Berücksichtigung gefunden hat.

Das Wesen der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik charakterisiert sich nach herrschender Auffassung dadurch, daß es konjunkturpolitisch erstrebenswert erscheint, „die öffentlichen Aufträge" — (soweit dies möglich ist) — „dann zu vergeben, wenn die Beschäftigung der Wirtschaft durch private Aufträge am geringsten ist. Die Aufträge der Privatwirtschaft und die der öffentlichen Hand sollen in einer sich gegenseitig ausgleichenden Wechselbeziehung stehen."[1])

Mit diesen Gedankengängen ist nur ein oberflächlicher Eindruck von dem erstrebten Ziel und dem vorgeschlagenen Weg gewonnen: Die Wirtschaftsschwankungen gleich welcher Form und Ursache sollen durch Nachfrageverschiebung, und zwar durch Verschiebung des öffentlichen Sachbedarfs gemildert werden.

Grundsätzlich muß man zwischen ausgleichenden Maßnahmen gegen die Saisonbewegungen und solchen gegen die erratischen und die zyklischen Wirtschaftsschwankungen unterscheiden. Bei den ersteren beschränkt sich die Aufgabe ohne weiteres auf den Ausgleich im Beschäftigungsgrad bestimmter Gewerbezweige und Industrien, — denn ein den Konjunkturschwankungen ähnliches, die Ueberzahl der Wirtschaftszweige gleichmäßig erfassendes saisonmäßiges Wellenspiel gibt es nicht. Der zeitlich starre Zyklus — lediglich die Phasenlänge und die Heftigkeit der Ausschläge schwankt! (z. B. mit dem Witterungscharakter des betreffenden Jahres), in gewissen Grenzen — erleichtert Vorkehrungen und Vorsorge, die sich überdies innerhalb jedes Kalender- oder Etatjahres wiederholen. Deshalb sind beispielweise Uebertragungen von Mitteln aus dem einen Budget auf das nächste oder voraufgegangene an sich nur ausnahmsweise notwendig. Es sei denn, daß die bisherigen beschaffungspolitischen Kunstfehler der öffentlichen Hand als ein unabänderlicher Uebelstand hingenommen werden müßten. Beispielweise begegnet man immer wieder der Klage, daß alle Aufträge stoßweise kurz nach Genehmigung des neuen Etats erteilt werden, statt daß sie möglichst gleichmäßig über das ganze Jahr verteilt werden. Der Mangel

[1]) Gutachten a. a. O. S. 6.

an Aufträgen und Beschäftigung in den entsprechenden Gewerben führt dann häufig zur Forderung des Vorgriffes auf den noch nicht genehmigten neuen Etat.

Anders steht es mit dem Problemkreis der Maßnahmen gegen erratische und zyklische Schwankungen. Zunächst ist die Frage aufzuwerfen, ob sich diese Maßnahmen vorzüglich im Sinne einer Regulierung der Vorgänge auf der Geldseite der Wirtschaft auswirken sollen, oder ob sich der Kampf gegen die Schwankungen der Warenseite, also gegen die Schwankungen im Beschäftigungsgrad eines erheblichen Teils von Industrie, Handel und Gewerbe richten soll. Im zweiten Falle fragt es sich noch, ob der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Summe aller Erwerbswirtschaften das konjunkturpolitisch zweckmäßige zusätzliche Auftragsvolumen bestimmt, oder ob die öffentlichen Aufträge nach Wirtschaftszweigen getrennt, entsprechend der augenblicklichen Lage der einzelnen Wirtschaftszweige, einzusetzen sind. Diese drei Fragen weisen auf drei wesensverschiedene Möglichkeiten hin, sollen aber zunächst nur aufgeworfen werden. Es bedarf zunächst der Untersuchung der Zusammenhänge. Dann darf der Versuch gemacht werden, eine Antwort zu geben.[1]) Das allgemeine Wesen einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik besteht demnach unter Beobachtung unserer begrifflichen Festlegung darin, eine Verschiebung des öffentlichen Bedarfs fort von dem Zeitpunkt, der sich unter Ausschaltung des konjunkturpolitischen Momentes als sachlich und betriebswirtschaftlich günstigster erweisen würde, in dem zeitlichen und mengenmäßigen Umfang vorzunehmen, wie es unter Einbeziehung richtig durchdachter konjunkturpolitischer Gesichtspunkte als wünschenswert zu betrachten ist.

Von konjunkturpolitischer Verschiebung eines öffentlichen Auftrages kann im strengen Sinne des Begriffes nicht gesprochen werden, wenn nur aus anderen als konjunkturpolitischen Ueberlegungen heraus für die betreffende öffentliche Einrichtung es schon empfehlenswert ist, die Vergebung auf die Depression zu verschieben, bzw. in ihr vorwegzunehmen. Während der Depression kann man bekanntlich in vielen Fällen billiger und besser den Bedarf decken. Konjunkturpolitische Beschaffungspolitik bringt unter Voraussetzung dieser Begriffsbestimmung niemals Verbilligung

[1]) Daß in dieser Hinsicht noch wenig Klarheit besteht, zeigen zahlreiche Veröffentlichungen. So heißt es z. B. am Anfang eines Aufsatzes: „Nur um eine Glättung der Gesamtbewegung allerdings kann es sich handeln. Teilkonjunkturen läßt die ständige Neuorientierung der Produktion unerläßlich erscheinen, solange sich Geschmack und Bedürfnis wandeln, solange sich die Technik in der Entwicklung befindet und solange sich die Wettbewerbsbedingungen ändern. Solchen partiellen Anpassungen und Umstellungsprozessen entgegenzuwirken, hiesse die Anpassung und Umbildung selbst aufhalten, das ginge über den Rahmen der Konjunkturpolitik hinaus." Am Ende dieses Aufsatzes widerspricht sich der Verfasser selbst, wenn er sagt, dass es gerade auf die Aufträge an die Produktionsmittelindustrie ankäme. (Oeffentliche Aufträge als Instrument der Konjunkturpolitik, Frankf. Zeitg. 19. 8. 28).

der einzelnen Beschaffung. Im Gegenteil erfordert jede derartige Maßnahme einen gewissen Mehraufwand. Denn die Beschaffung soll ja aus konjunkturpolitischen Gründen vom betriebswirtschaftlich richtigen Zeitpunkt verschoben werden, was in irgendeiner Hinsicht sich durch gesteigerte Kosten oder betriebliche Nachteile bemerkbar machen muß. Im einzelnen Falle ist dann zu prüfen, ob dieser Mehraufwand durch den konjunkturpolitischen Erfolg (für die gesamte Volkswirtschaft) aufgewogen wird.

Von besonderer Bedeutung ist noch die Abgrenzung der auf Grund einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik in dem oben bestimmten Sinne vorgenommenen Maßnahmen von den praktisch immer mit ihnen verquickten, im Begriff der Arbeitsbeschaffung enthaltenen Notstandsmaßnahmen von Staat und Gemeinde. Handelt es sich bei der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik um ein wirtschaftspolitisches Problem, so überwiegen bei den Notmaßnahmen zur Arbeitsbeschaffung die sozialpolitischen Gesichtpunkte unter Vernachlässigung der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen.

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in dem Umfang und der Form, wie sie von Staat und Gemeinde bisher durchgeführt worden sind, bezwecken eine Milderung der Arbeitslosigkeit in der Depression. Wieweit die Vorbereitung solcher Maßnahmen durch Fondsbildung und Zurückstellung eines Teils des öffentlichen Bedarfs oder durch Kreditaufnahme und Vorwegnahme eines zukünftigen Bedarfs gleichzeitig im Sinne einer Verminderung der Aufschwungmomente bei ansteigender Konjunktur wirken, bleibe dahingestellt. War die Depression eingetreten, war die Zahl der Erwerbslosen bedrohlich angeschwollen, dann richteten sich die Forderungen der betreffenden Kreise, insbesondere der Arbeiterschaft, auf Beschaffung von Arbeit, ohne daß viel Wesens darum gemacht wurde, ob die Durchführung dieser Arbeiten auch sachlich notwendig war.

Es besteht aber zweiffellos ein wesentlicher Unterschied zwischen „volkswirtschaftlich wertvollen Arbeiten" — solche sollen nach der herrschenden Auffassung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen allein in Betracht kommen — und solchen Arbeiten, deren Durchführung darüber hinaus notwendig und dringlich ist. Selbstverständlich kann man von Fall zu Fall den Grad der Dringlichkeit verschieden beurteilen. Deshalb ist es schwer, eine begriffliche Abgrenzung zwischen „volkswirtschaftlich wertvollen Arbeiten" und solchen zu finden, die darüber hinaus notwendig und dringlich sind. Neben diese gegenwärtig dringlichen Aufträge dürfen natürlich noch diejenigen treten, die einen mit Sicherheit voraussehbaren Bedarf vorweg nehmen. Tatsächlich werden jedoch mit Absicht Aufträge in der Depression vergeben, die ausdrücklich sich als „zusätzliche" Arbeitsbeschaffung kennzeichnen sollen. Diese zusätzlichen Aufträge — Notstandsmaßnahmen im engeren Sinne — müssen streng von den ersteren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Bedarfsverschiebung unterschieden

werden, denn beide Gruppen haben volkswirtschaftlich und arbeitsmarktpolitisch eine verschiedene Bedeutung.

Das wirtschaftspolitisch entscheidende bei zusätzlichen öffentlichen Aufträgen liegt darin, daß (durch Steuerzwang in den Besitz der öffentlichen Hand übertragene) volkswirtschaftliche Geldmittel für nicht dringliche Zwecke verbraucht werden, daß dringlicherer privater Bedarf und vielleicht auch dringlichere Aufgaben bei den öffentlichen Einrichtungen im Umfang der verbrauchten Gelder aus diesem Grunde unerfüllt bleiben müssen. Nur im Falle, daß Kapital brachliegt, ist diese Möglichkeit bedeutungslos. Wann ist dies aber einmal der Fall? Es wäre sehr leichtfertig, hier auf die regelmässig in der Depression wiederkehrende Verflüssigung der Kreditmärkte aufmerksam zu machen.

Der arbeitsmarktpolitische Unterschied zwischen zusätzlicher Arbeitsbeschaffung und der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik besteht darin, daß die konjunkturpolitische Beschaffungspolitik i. Allg. an der Summe der Arbeitslosigkeit — wenn man einem geschlossenen Konjunkturzyklus oder mehrere im Zusammenhang betrachtet — unmittelbar nichts zu ändern vermag. Dagegen binden Notstandsarbeiten, also zusätzliche Aufträge, eine bestimmte Menge von Arbeitsstunden. Diese Unterscheidung gilt jedoch nur dann, wenn neben der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eine strukturelle dauernde Arbeitslosigkeit bemerkbar ist. Diese Voraussetzung trifft aber bedauerlicherweise für die meisten Industrie-Staaten zu. Beispielweise waren nach Bowley[1]) schon damals in England neben der Saisonarbeitslosigkeit in den wirtschaftlich günstigsten Jahren noch weit mehr als 100000 Erwerbslose feststellbar. Selbst ein Konjunkturaufschwung, wie ihn Deutschland 1927 erlebte, vermochte „die Tatsache eines massenhaften Ueberangebotes (am Arbeitsmarkt) nich zu beseitigen".[2]) Ueberdies genügt schon die Voraussetzung, daß bei der Hochkonjunktur kein merklicher Arbeitermangel auftritt, um die Behauptung zu rechtfertigen, daß an und für sich durch Arbeitsverschiebung an der Gesamtzahl der Feierschichten einer Volkswirtschaft sich nichts ändern läßt. Wie sollte auch eine noch so geschickte Verteilung des gesamten Arbeitsvorrates eines Konjunkturzyklus unmittelbar eine Verminderung des Ueberangebots an menschlicher Arbeitsbereitschaft bringen?

Es ist aber zu vermuten, daß eine erfolgreiche konjunkturpolitische Beschaffungspolitik mittelbar infolge gesteigerter Wirtschaftlichkeit der Gütererzeugung eine Verminderung der Erwerbslosigkeit herbeiführen wird. Sieht man aber hiervon zunächst einmal ab, so wird die gleiche

[1]) The Minority Report of the Poor Law Commission II (1909). S. 281.

[2]) G. Briefs, Bevölkerungsbewegungen u. Arbeitsmarktentwicklung. In „Strucktur-wandlungen der deutschen Volkswirtschaft" herausgegeben von B. Harms, Berlin (1928), Bd. 1, S. 67.

In Deutschland war nur in wenigen bestimmten Facharbeitergruppen während der Hochkonjunktur 1927 Arbeitermangel bemerkbar, insbesondere im Baugewerbe, als Folge des künstlich geförderten Wohnungsbaues.

Arbeitslosigkeit, die in der Depression beseitigt wird, in der Zeit besserer Konjunktur wieder auftauchen müssen, da ja die Arbeit vorweggenommen ist und schon so wie so auch in der Hochkonjunktur nicht sämtliche Arbeitskräfte in den Wirtschaftsprozeß eingegliedert werden können.

III. Die theoretischen Probleme einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik.

1. Die öffentlichen Aufträge als wirtschaftspolitische Größe.

Klarheit herrscht darüber, daß mit Hilfe der öffentlichen Aufträge die Wirtschaftsschwankungen nicht zu beseitigen sind. Die Hoffnungen gehen jedoch neben den Bestrebungen zur Milderung der Saisonschwankungen und der sonstigen nicht in der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung begründeten stoßweisen Aenderungen im Beschäftigungsgrad einzelner Wirtschaftszweige dahin, durch die konjunkturpolitische Beschaffungspolitik auf die volkswirtschaftliche Konjunktur als Ganzes Einfluß zu gewinnen. Unwesentlich ist zunächst, ob diese Wirkung hauptsächlich durch die Veränderungen innerhalb der Geldseite, oder durch Einflüsse auf die Warenseite erwartet wird.

Will man sich ein rohes Bild von der Wirkungsmöglichkeit einer als erfolgreich angenommenen konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik machen, so kann man den öffentlichen Bedarf dem gesamten Bedarf der Volkswirtschaft gegenüberstellen. Der Gesamtbedarf einer Volkswirtschaft stellt sich dar als die volkswirtschaftliche Erzeugung zuzüglich Einfuhr, abzüglich Ausfuhr. So schätzt man nach einer Berechnung für die Vereinigten Staaten den Staatsbedarf auf 10% des Gesamtbedarfs.[1]) In Deutschland muß der öffentliche Bedarf vergleichsweise schon deshalb erheblich größer sein, weil der Bedarf der zahlreichen öffentlichen Betriebe hinzu zu rechnen ist. In Deutschland sind die öffentlichen Betriebe in irgend einer Form verbreiteter, als in den übrigen nicht sozialistischen Staaten.[2])

Einen etwas besseren Einblick in die dynamischen Verhältnisse gewänne man, wenn die Konjunkturschwankungen des allgemeinen Bedarfs der Volkswirtschaft und der durchschnittliche öffentliche Bedarf bekannt wären. Hieraus könnte man abschätzen, welcher Bruchteil der öffentlichen Aufträge (allerdings unter ganz bestimmten Voraussetzungen über die Periodenlänge der Konjunkturschwankungen) jährlich zurückzustellen bzw. zusätzlich zu vergeben wären. Diese Gegenüberstellung ist aber noch unmöglich, da gerade die Statistik der Güter erster Ordnung

[1]) A. Müller, Handw. d. Staatsw., Bd. 7, S. 674: Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik

[2]) R. Liefmann, Die Unternehmungsformen, Stuttgart (1928) S. 264.

sehr unvollkommen ist. Außerdem käme dieser Gegenüberstellung nur dann eine wesentliche Bedeutung zu, wenn die Voraussetzung gerechtfertigt wäre, daß die zweckmäßige Zurückstellung des betreffenden Bruchteil der öffentlichen Aufträge möglich ist.

Diesen Ueberlegungen kommt dem Wesen nach nahe der Wagemannsche Vergleich zwischen Lohnausfall (zuzüglich Zins und Einfuhr) im Falle einer Krise und der Gesamtsumme der öffentlichen Aufträge.[1]) Nur muß dieses Bild zu der übertriebenen Hoffnung Anlaß geben, daß durch eine erfolgreiche konjunkturpolitische Beschaffungspolitik dieser Lohnausfall in der Krise ausgeglichen wird, ohne zu einem wenn auch keineswegs unbedingt gleich großen Lohnausfall in der Zeit besserer Wirtschaftslage Veranlassung zu geben. Hierdurch müßten sich aber die Voraussetzungen ändern.

Ganz abgesehen davon, daß konjunkturpolitischen Gesichtspunkten unter allen Umständen in dem öffentlichen Beschaffungswesen eine zweitrangige Bedeutung zukommt, muß man sich darüber klar sein, daß bei einer Betrachtung solcher Zahlen die Forderung des gleichzeitigen Ausgleichs der Saisonschwankungen neben den erratischen und zyklischen Wirtschaftsschwankungen gestellt wird. Durch den Ausgleich dieser Schwankungsarten würde ein gewisser Bruchteil der öffentlichen Aufträge gebunden, — zwar nicht immer, denn unbestreitbar kann man bei einem Auftrag gleichzeitig mehreren Schwankungsformen entgegenwirken. Z. B. könnte ein Bauauftrag gleichzeitig in die zyklische Depression und in den Winter verlegt werden.

Die bekannten Zahlen über den Gesamtumfang der alljährlich im Durchschnitt der Nachkriegszeit zur Vergebung gekommenen öffentlichen Aufträge in Deutschland (ohne einen Teil der Aufträge der öffentlichen Unternehmungen, für deren Größenordnung keine Schätzung oder gar Berechnung gegenwärtig schon möglich ist), sind die folgenden:

Reich, Länder und Reichspost	1,4 Milld. RM
Reichsbahn	1,8 „ „
Gemeinden	4,0 „ „ [2])
Insgesamt:	7,2 Milld. RM.

Liegt hiermit die durch Staat und Gemeinde jährlich verausgabte Kaufkraft vor, so könnte man in gewissem Sinne noch den Wohnungsbau hinzurechnen, solange durch die Zuweisung der Hauszinssteuer die Ausführung der Bauvorhaben im einzelnen Fall ermöglicht wird. Dies war bekanntlich in den Nachkriegsjahren überwiegend der Fall.

Oeffentliche Aufträge	7,2 Milld. RM.
Wohnungsbau	rd. 3,— „ „ [3])

[1]) Wagemann, a. a. O., S. 215.

[2]) Nach einer Schätzung der Enquete-Ausschusses im Vorl. RWR.

[3]) W. Prion, Die Baufinanzierung, in: Bauen und Wirtschaft (1929), Heft 6, S. 111.
Im Jahre 1929 wurden rd. 3,5 Milld. RM. für den Wohnungsbau verausgabt.

Reichs- und Länderaufträge, nach den vom Reichswirtschaftsministerium zusammengestellten Statistiken.

	1926	1927	1928	1929	Mittel rd.
Hochbau	442,65	486,64	431,44	400,64	460
Tiefbau	655,3	737,62	561,9	455,58	650
Eisenbau	42,71	59,27	25,7	61,33	50
Gesamtbauausführungen zusammen	1140,66	1283,53	1019,04	1009,94	1160
Steine und Erden	76,01	78,76	82,03	107,96	90
Bau- und Nutzholz	65,63	71,34	58,11	88,69	75
Kohle, Koks	296,38	324,16	325,12	378,64	345
Walzwerks- u. Gießereierzeugnisse	250,79	476,72	307,65	502,35	400
Maschinen, Apparate	53,41	112,2	109,66	74,35	90
Fahrzeuge	131,18	310,08	270,81	343,48	275
Feinmech. Instrumente	4,84	9,89	7,38	18,63	10
Elektrische Anlagen	48,68	204,79	105,88	134,76	130
Elektrische Kabel	91,4	111,64	89,39	105,96	100
Chemie, Farben, Oele	65,71	101,76	95,5	100,89	95
Textilien	45,01	54,74	50,09	56,25	52
Leder, Gummi	18,31	20,45	18,69	18,89	19
Papier, verw. Gewerbe	32,38	47,04	49,49	52,46	47
Holz-, Korb-, Bürstenw.	6,97	8,12	12,7	13,92	11
Insgesamt Einzelindustr. Aufträge	1186,7	1932,88	1582,5	1995,23	1740
	B.[1]) 164,97				
Hiervon Reich	1969,5	2713,35	2053,03	2492,10	2304
Länder	357,86	668,03	548,01	513,04	596
Reich u. Länder zus.	2327,36	3381,38	2601,54	3005,14	2900

Die durch die öffentliche Hand unmittelbar beeinflußte jährliche Kaufkraft beträgt also über 10 Milld. RM.

Die auf Grund derartiger zahlenmäßiger Vorstellungen vollzogenen Ueberlegungen führen bei Wagemann[2]) zu dem Ergebnis, daß mehr als 25 % der öffentlichen Aufträge in den Zeiten des Aufschwunges zurückgestellt werden müßten, um die konjunkturelle Arbeitslosigkeit voll auszugleichen, während z. B. S. und B. Webbs[1]) für England die Beseitigung der periodischen Geschäftsschwankungen durch rechtzeitige Zurückstellung von 3—4 % des durchschnittlichen öffentlichen Auftragsbestandes zuversichtlich zu erreichen hoffen. „In der wohlweislichen Verwendung der Staatsaufträge im Sinne eines Ausgleichs der alljährlichen Gesamtarbeitsnachfrage sehen die Webbs die oberste Voraussetzung jeder Beschränkung der Arbeitslosigkeit".[2])

[1]) B. = Bayern (die Angaben Bayerns sind unvollständig und fehlen für 1926 ganz).

[2]) Wagemann a. a. O. S. 215.

Es scheint jedoch überhaupt wenig sinnvoll, Kaufkraftmengen einander gegenüber zu stellen, deren Verwendung, nämlich die mit ihnen gekauften Güter, nicht annähernd wesensgleich sind, falls man nicht im allgemeinen Ausgleich der im Wandel der Konjunktur verausgabent Kaufkraftmengen allein, sondern in der sinnvollen Beeinflussung des Beschäftigungsgrades der einzelnen Wirtschaftszweige die eigentliche Aufgabe sieht. Der öffentliche Bedarf unterscheidet sich materiell von dem volkswirtschaftlichen Gesamtbedarf, d. h., die öffentliche Hand kauft mehr oder weniger andere Dinge als die Privatwirtschaft. Z. B. sind die öffentlichen Aufträge an das Baugewerbe, die einen erheblichen Bruchteil des öffentlichen Gesamtbedarfs ausmachen, anteilsmäßig ein Drittel[3]) der gesamten Bauaufträge in Deutschland, während der übrige öffentliche Bedarf an dem übrigen Gesamtbedarf der Volkswirtschaft gemessen, einen unvergleichlich kleineren Anteil ausmacht, während wiederum die Rüstungsindustrie, der Waggonbau und einzelne andere Gewerbe in erheblichem Umfang oder fast ausschließlich für öffentliche Auftraggeber arbeiten.

Deshalb wäre es vorläufig ziemlich verfehlt, weiterhin nach dem Grad der Gesamtwirkung einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik zu forschen. Dies kann nur die Erfahrung, das Experiment beantworten. Die Bestrebungen müßten vielmehr auf die Klärung der Zusammenhänge zwischen öffentlichem Bedarf und den einzelnen Wirtschaftszweigen sich richten. Praktische verwertbare zahlenmäßige Ergebnisse können eher für engumgrenzte Ausschnitte der Wirtschaft ermittelt werden, um dann als Unterlage für die entsprechenden konjunkturpolitischen Maßnahmen zu dienen. Wie sich dann diese Wirkung auf die übrige Wirtschaft fortpflanzt kann niemand zahlenmäßig erfassen. Für die Durchführung solcher Untersuchungen mangelt es sowohl an einer vollständigen Produktionsstatistik, aus der man im Zusammenhang mit der Außenhandelsstatistik den volkswirtschaftlichen Gesamtverbrauch im einzelnen ermitteln müßte, wie auch an einer vollständigen Statistik des öffentlichen Bedarfs, der bisher statistisch nicht in einer Form zusammenfaßbar ist, die als Unterlage für unsere Untersuchungen geeignet ist. Praktisch verwertbare Zahlen werden für Deutschland erst vorliegen, wenn die vom Reichs-

[1]) S. und B. Webbs, Das Problem der Armut (1912) S. 70.

[2]) Besprechung zu dem genannten Werk in Soziale Praxis, XXII, 13, Spalte 353

[3]) Zählt man den Wohnungsbau hinzu, so wären es sogar $^2/_3$ (G. Kühn, Die Saisonschwankungen im Baugewerbe, Bauen und Wirtschaft (1929), S. 127

wirtschaftsministerium im Anschluß an die Anregungen des Vorl. RWR in Angriff genommene Statistik der Oeffentlichkeit zugänglich wird. So muß sich vorläufig die Untersuchung darauf beschränken, allgemeine Vorstellungen herauszuarbeiten, wo und wie theoretisch und praktisch Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge betrieben werden kann.

Zunächst wird aus dem Gesamtbegriff der öffentlichen Aufträge derjenige Bruchteil herauszuarbeiten sein, der für eine zweckmäßige Nachfrageverschiebung geeignet erscheint. Daraus ergibt sich eine Untersuchung der zeitlichen Bindung der öffentlichen Aufträge, die in der Konjunkturbindung eine charakteristische Zuspitzung erfahren kann, und ferner der besonderen Verhältnisse und Zusammenhänge zwischen den öffentlichen Aufträgen und den einzelnen Wirtschaftszweigen.

An dieser Stelle taucht eine noch wenig diskutierte Frage auf: Die öffentlichen Aufträge sind — wie schon betont — nicht materiell mengenmäßig proportional den privaten Beschaffungen. Geht man nun davon aus, daß einer bestimmten Konjunkturlage der Volkswirtschaft eine gewisse Gesamtkaufkraft zuzuordnen ist, so bedeutet eine konjunkturpolitische Verstärkung der öffentlichen Aufträge die verstärkte Kaufkraftzufuhr zu bestimmten Gewerben. Dies leuchtet besonders ein, wenn davon ausgegangen wird, daß die betreffenden Aufträge aus Steuern finanziert werden: Die gesamte Volkswirtschaft trägt gleichmäßig zur Aufbringung der Kaufkraftmengen bei. Die Verwertung der aufgebrachten Mittel befruchtet aber nur bestimmte Wirtschaftszweige. Nun wird behauptet, daß gerade die „Schlüsselgewerbe", z. B. das Baugewerbe Nutznießer dieser Kaufkraftverschiebung sind. Ein „Schlüsselgewerbe" aber „befruchte" einen großen Kreis weiterer Gewerbezweige. Es ist jedoch durchaus nicht so klar, weshalb ein Auftrag an das Baugewerbe eine größere Belebung in die Wirtschaft bringen soll, als irgend ein anderer Auftrag.

Jeder Auftrag und die durch ihn bedingte Zahlung führt zu Lohnzahlungen, zu Roh- und Hilfsstoffbeschaffungen und zu Gewinnen, die sich in Amortisation, Zins, Dividende, Unternehmergewinn aufspalten. Dies gilt ganz gleich für jedes Gewerbe, soweit es nicht auf dem Wege über die Außenhandelsbilanz (Zunahme der Einfuhr), oder über die Zahlungsbilanz einen Teil der zusätzlichen Kaufkraft aus dem Kreislauf der Volkswirtschaft herausführt. Kein einzelnes Gewerbe darf deshalb ohne weiteres für sich in Anspruch nehmen, daß die an dieses erteilten Aufträge besonders belebende Wirkung auf die gesamte Wirtschaftstätigkeit ausübten.

Deshalb ist bei einer konjunkturpolitischen Beschaffung im Auge zu behalten, daß die verausgabte Kaufkraft zunächst der Gesamtheit entzogen wird, soweit sie nicht aus Kreditschöpfung stammt und dann nachträglich entzogen werden muß. Es handelt sich also um eine zwischengewerbliche Kaufkraftverschiebung, die u. U. die Produktionsbedingungen der mit Aufträgen bedachten Gewerbe künstlich erleichtert, ohne daß dem übrigen Teil der Volkswirtschaft dafür ein Ausgleich geboten werden kann.

2. Die zeitliche Verschiebbarkeit der öffentlichen Beschaffungen.

Die konjunkturpolitische Eignung einzelner öffentlicher Aufträge ist im wesentlichen von dem Grad der zeitlichen Verschiebbarkeit abhängig. Es kommt eben unter Umständen auf die Einschaltung einer jahrelangen Spanne zwischen den drei Zeitpunkten: Bedarfserkenntnis, Bedarfsdringlichkeit und Bedarfsdeckung an. Untersucht man deshalb die zeitliche Verschiebbarkeit, so ist zu unterscheiden zwischen 1. zeitlich unverschiebbaren Aufträgen: Bedarfdringlichkeit fällt zusammen mit dem zweckmäßigsten Zeitpunkt der Bedarfsdeckung, u. U. außerdem mit dem Zeitpunkt der Bedarfserkenntnis; 2. in geringem Maße (z. B. saisonmäßig) verschiebbare öffentliche Aufträge: die Bindung der drei Zeitpunkte ist nicht so streng; 3. langfristig verschiebbare Aufträge.

Die zeitliche Bindung besteht zwischen dem Zeitpunkt der Bedarfserkenntnis und dem der unmittelbar dringlichen Beschaffung. Unter Anwendung aller denkbaren Sorgfalt ist der Bedarf nicht immer so frühzeitig und eindeutig erkennbar, daß bis zur dringlichen Beschaffung noch eine ausreichende Zeitspanne liegt, die zu konjunkturpolitischer Verschiebung ausnutzbar wäre.

Die zeitliche Bindung kann ebensosehr zwischen Beschaffungszeitpunkt und Verbrauchszeitpunkt liegen: Trotzdem schon heute klar ist, daß in drei Jahren die annähernd gleiche Menge eines bestimmten Gutes wird beschafft werden müssen, kann die Bedarfsdeckung deshalb nicht im laufenden Jahr schon aus konjunkturpolitischen Motiven erfolgen, da sich beispielweise zu große Lagerschwierigkeiten, Zinskosten, Finanzierungsschwierigkeiten,Veraltungsgefahr usw. als Hindernis einschieben.

So ist also für eine erste rohe Beurteilung der Bedeutung, die eine ausgebildete konjunkturpolitische Beschaffungspolitik erlangen könnte, die Aufteilung der öffentlichen Aufträge auf die drei Gruppen der zeitlichen Verschiebbarkeit von Bedeutung. Tatsächlich sind auf Grund optimistischer Schätzungen hoffnungsfrohe Schlußfolgerungen über die Bedeutung einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik gezogen, die durch die bisherigen praktischen Mißerfolge des doch schon lange diskutierten Problems keinerlei Bestätigung gefunden haben, trotzdem gerade die ersten Jahre nach dem Weltkriege so reich an dem Willen zu wirtschaftspolitischer Betätigung der öffentlichen Hand war.

In Erkenntnis dieser Schwierigkeit hat der Enquete-Ausschuß des Vorl. RWR. einen umfangreichen Fragebogen an alle öffentlichen Auftraggeber verschickt, dessen Auswertung jedoch noch nicht vorliegt. Unter der Voraussetzung einer zweckmäßigen, weitsichtigen Auftragspolitik, darf man erwarten, daß der öffentliche Bedarf mit Rücksicht auf wirtschaftliche Gesichtpunkte nur dann zeitlich fest gebunden ist, wenn von außen, also z. B. durch Naturgewalten oder durch politische Notwendigkeiten, unvorhersehbare Ansprüche an die öffentliche Hand gestellt werden, die zu sofortigen Vergebungen zwingen. Aller innere Betriebs- und Ver-

waltungsbedarf müßte in engeren oder weiteren Grenzen vorausbestimmbar sein. Die in der Statistik niedergeschlagenen Erfahrungen geben der öffentlichen Hand die Möglichkeit, „die Aufgaben der Verwaltung für einen gewissen Zeitraum zu übersehen".[1]) Dieser gewisse Zeitraum schwankt natürlich mit der Stetigkeit oder Unstetigkeit der Verhältnisse und ist z. Zt. für Deutschland mit Rücksicht auf die ungewisse finanzpolitische Lage noch keineswegs groß.[2])

Trotzdem muß eine planmäßige zeitliche Verschiebbarkeit des überwiegenden Teils der öffentlichen Aufträge grundsätzlich möglich sein. „Die regelmäßige Ergänzung von Bekleidungsbeständen usw.", die im Gutachten der Vorl. RWR zu den starren Aufträgen gezählt wird,[3]) können nicht als unverschiebbar anerkannt werden. Gerade wegen der Regelmäßigkeit dieser Beschaffungen könnte der Konjunktur der Textilwirtschaft bei der Vergebung und bei der Festsetzung der Liefertermine Rechnung getragen werden. In der Streichgarnindustrie ballt sich z. B. die Produktion auf wenige Monate zusammen (Mai—Oktober). Ganz unerklärlich ist es, weshalb ausgerechnet in dieser Zeit auch die Behördenaufträge erledigt werden müssen. Als Begründung wurde in dem schon genannten Arbeitsausschuß die unzweckmäßige Handhabung der Etatvorschriften bezeichnet. „Warum sollte nicht etwa die Reichswehr — rein wirtschaftlich gesehen — in einer Zeit schlechter Konjunktur und niedriger Preise den Bedarf an Uniformtuch und Sattelzeug für zwei Jahre decken? Gerade die Gleichmäßigkeit des Bedarfs schaltet das Risiko bei solchen Vorratsbeschaffungen aus".[4]) Ebensowenig dürfte es regelmäßig zu unaufschiebbar dringlichen Reparaturarbeiten an den öffentlichen Bauten kommen. Bei ausreichender Voraussicht müßte es möglich sein, einen großen Teil dieser Instandsetzungsarbeiten zeitlich zu verlegen, d. h. rechtzeitig für ihre Vorbereitung Sorge zu tragen, damit sie im konjunkturpolitisch geeigneten Augenblick vergeben werden können.

Auch die termingebundenen Aufträge, z. B. Innenarbeiten an Schulhäusern, die innerhalb der Ferien erledigt werden müssen, können dadurch ausgleichend dem Geschäftsgang im Baugewerbe angepaßt werden, daß man sie in die Weihnachtsferien verlegt.[5])

Geldmangel hat es mit sich gebracht, daß im heutigen Deutschland ein seit langem bekannter, gewissermaßen latenter Bedarf seiner Befrie-

[1]) P. Bramstedt, Arbeitslosenversicherung und Etatpolitik. Soziale Praxis XXII 14, Sp. 388.

[2]) Demgegenüber erklärte im Arbeitsausschuss des Vorl. RWR zur Beratung des Antrags Baltrusch ein Behördenvertreter: „In dem Augenblick, wo Unterhosen bestellt werden müssen, müssen sie eben beschafft werden. Daran kann ich garnichts ändern".(!)

[3]) Gutachten, a. a. O. S. 15.

[4]) H. Hartenstein, Konjunkturpolitische Auftragserteilung, Mag. d. Wirtschaft, IV, 21, S. 800

[5]) Gutachten, a. a. O. S. 15.

digung harrt. Im Augenblick der Behebung der finanziellen Schwierigkeiten eines solchen Projektes treten dann alle übrigen Gesichtspunkte wirtschaftlicher oder konjunkturpolitischer Natur vor der Dringlichkeit der Durchführung in den Hintergrund.

Beispielweise ist das Beschaffungsprogramm der Reichsbahn in den letzten Jahren mit Rücksicht auf die angespannte Finanzlage und insbesondere deshalb, weil es der Reichsbahn unmöglich ist, größere Anleihen unterzubringen, außerordentlich eingeschränkt worden.[1])

Nur die augenblicklichen finanziellen Verhältnisse rechtfertigen es auch, wenn der Sachverständige des Preuß. Finanzministeriums im Arbeitsausschuß meinte, die Verschiebung der öffentlichen Bauten sei ganz ausgeschlossen, wenn sie erst von dem betreffenden Ressort als notwendig erkannt und vom Finanzministerium genehmigt seien. Es ist sogar zu vermuten, daß die genehmigungspflichtigen Projekte zunächst verfrüht eingereicht werden, da immerhin auch mit ihrer Ablehnung vorsichtshalber gerechnet werden muß. Dann kann man im Laufe der Zeit mit dringlicheren Eingaben kommen. So ergibt sich schon aus diesem Grunde und wegen des langatmigen Instanzenweges ohne weiteres eine Zeitspanne, welche sich zwischen den Zeitpunkt der Bedarfserkenntnis und die Durchführung der Beschaffung schiebt, und welche schon an und für sich die zeitliche Verschiebbarkeit dieses Bedarfs dartut.

Aus dem Vorausgegangenen geht hervor, daß der größere Teil der normalen öffentlichen Beschaffungen planmäßig verschiebbar ist[2]), wenn auch vielleicht nur innerhalb eines kürzeren übersehbaren Zeitraumes, also z. B. innerhalb der willkürlich durch die Finanzperiode gezogenen Grenzen. Die Frage der zweckmäßigen Abgrenzung für die Finanzperiode muß zunächst zurückgestellt werden. Es ist üblich, den öffentlichen Bedarf der Verwaltungen und der auf zusätzliche Mittel aus dem Etat angewiesenen öffentlichen Betriebe, für das nächstfolgende Etatjahr durch den Voranschlag abzuschätzen, um dadurch die Genehmigung der erforderlichen Mittel von den zuständigen öffentlichen Körperschaften nachzusuchen. Es wäre u. U. wünschenswert (tatsächlich ist es für einige Beschaffungsressorts schon verwirklicht), die Voranschläge in der Form von Beschaffungsplänen für einen längeren Zeitraum aufzustellen. Dadurch würde zweifellos allgemein früher Klarheit über zukünftige Beschaffungen möglich sein.

Es handelt sich bei der grundsätzlichen Eingrenzung der zeitlichen Verschiebbarkeit der öffentlichen Aufträge darum, festzustellen, welche öffentlichen Beschaffungen innerhalb der Finanzperiode, also in Deutschland innerhalb des Zeitraumes zwischen dem 1. April und dem 31. März

[1]) Die Bestellpolitik der Reichsbahn, Deutsche Bergw. Zt., Nr. 18, S. 6 (22. Jan. 1929.)

[2]) F. Naphtali schätzt die zeitlich verschiebbaren öffentlichen Aufträge auf mindestens die Hälfte aller Aufträge a. a. O., S. 16.

ihrem Wesen nach verschiebbar sind. Die Hauptgesichtspunkte, die auf den Grad der zeitlichen Verschiebbarkeit einwirken, finden sich in den bekannten Problemen der Lagerhaltung — soweit es sich um die Vorwegnahme eines zukünftigen Bedarfs handelt. Eine Vertagung als notwendig erkannter Vergebungen fördert die zweite Reihe von Gesichtspunkten zutage, nämlich die Frage nach der Zeitspanne zwischen dem ersten klaren Erkennen aller für die erfolgversprechende Vergebung erforderlichen Tatsachen und dem Zeitpunkt der Dringlichkeit. Der Zeitpunkt der Dringlichkeit tritt mit dem Augenblick ein, wo die Erfüllung einer kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen, oder sonstigen öffentlichen Aufgabe die Durchführung der Beschaffung verlangt.

Die Lagerhaltungsprobleme umfassen die Frage der Verderblichkeit und der technischen Veraltung der Lagergüter, die Frage der Zinsverluste und sonstigen Unkosten einer Lagerhaltung[1]), und die sehr umstrittene grundsätzliche Frage, ob es überhaupt Aufgabe der öffentlichen Hand sein kann, eine an sich dem Handel zuzusprechende wirtschaftliche Tätigkeit zu erfüllen. Die tatsächliche Entwicklung spricht zwar in Deutschland für die Uebernahme eines Teils der Funktionen des Handels gegenüber der öffentlichen Hand durch öffentliche Einrichtungen (z. B. Materialbeschaffungsämter). Für die grundsätzliche Frage soll jedoch in dieser Arbeit keine Antwort gesucht werden.

Die Frage der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Läger muß im wesentlichen nach den üblichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gelöst werden. Ueberhaupt werden betriebswirtschaftliche Momente bei Beschaffungen stets im Vordergrund stehen. Gemeinwirtschaftliche Gedankengänge, wie z. B. die konjunkturpolitische Idee, sollen nur mit größter Vorsicht zugelassen werden, da die Lösung der Frage, wann eine Maßnahme gemeinwirtschaftlich so zweckmäßig ist, daß ihre betriebswirtschaftlichen Nachteile übersehen werden dürfen, in Anbetracht der verwirrenden und sich oft widersprechenden Gesichtpunkte immer wieder verschieden gelagerter Einzelfälle auf Schwierigkeiten stößt, die deshalb grundsätzlicher Natur sind, weil sie praktisch durch keine noch so zweckmäßige Organisation des Beschaffungswesens zu beseitigen sind.

Hingegen ist es in der Mehrzahl der konjunkturpolitisch überhaupt bemerkenswerten Vergebungen so, daß die bestmögliche, betriebswirtschaftliche Lösung oft weitgehend mit der bestmöglichen volkswirtschaftlichen, also auch der der Konjunkturpolitik Rechnung tragenden Lösung zusammenfällt. Beispielweise erzielt der Auftraggeber günstigere Preise, wenn er in flauen Zeiten kauft (Preisschwankungen fördern demnach den Ausgleich des Beschäftigungsgrades). Die in Auftrag gegebenen Arbeiten werden in der stillen Zeit mit mehr Sorgfalt ausgeführt. Es erscheint

[1]) 1800 aus den überreichlichen Beschaffungen der Inflationszeit stammende überzählige Lokomotiven kosten der Reichsbahn jährlich 1,8 Mill. RM.: damit sie nicht verkommen, müssen sie von Zeit zu Zeit wieder in Betrieb genommen und überholt werden. (Dorpmüller, a. a. O. S. 269)

also schon im Sinne einer wirtschaftlichen Auftragspolitik an sich zweckmäßig, wenn es gelingt, bei den Vergebungen auf den Beschäftigungsgrad der Auftragnehmer Rücksicht zu nehmen. Hierdurch würden gleichzeitig die kurzfristigen Schwankungen im Geschäftsgang der zugehörigen Geschäftszweige gemildert werden.

Der größere Teil der öffentlichen Aufträge ist aber nur in engen Grenzen verschiebbar. Diese Grenzen sind außer durch die eben dargestellten Gesichtspunkte gezogen durch die Unmöglichkeit einer ausreichenden Voraussage der Konjunkturentwicklung. Hierüber wird ausführlich an späterer Stelle zu sprechen sein. Nur ein gewisser Teil der großen öffentlichen Projekte (Hochbauten, Wasser- und Landstraßen, Kraftwerksanlagen usw.) wird jahrelang vor der Ausführung vorbereitet, und könnte im konjunkturpolitisch geeigneten Augenblick zur Durchführung gebracht werden. Ueber mehrere Jahre verlegbar sind nach Elsaß[1]) ein Teil der einmaligen Ausgaben, z. B. Verwaltungsbauten, Schulen, Kasernen, Neuanlagen der öffentlichen Unternehmungen, z. B. der Reichsbahn, der Reichspost usw., Ergänzungen des Fuhrparks, der Gleisanlagen bei den Bahnen.

Ein neuer Gesichtspunkt für die zeitliche Bindung liegt übrigens darin, daß einmal begonnene größere Projekte nach dem Wiederaufleben der Konjunktur nicht abgebrochen werden können, um den Rest etwa für die nächste Depression zurückzustellen. „Solche Arbeiten bilden ein zusammenhängendes Ganzes, von dem aus technischen Gründen nicht einzelne Teilarbeiten in Angriff genommen werden können. Das investierte Kapital wirft Erträgnisse erst nach Vollendung der Gesamtanlage ab. ..... Laufende Verträge werden nicht selten einem Abstoppen der Arbeiten im Wege stehen.“[2])

Bei der Schnelligkeit, mit der die technische Entwicklung fortschreitet, kann man nicht daran denken, Maschinen und Fahrzeuge, deren Anschaffung erst nach mehreren Jahren dringlich ist, vorzeitig zu beschaffen. Daneben wächst das Verzinsungsproblem mit der Dauer der zeitlichen Vorwegnahme des Bedarfs und erlangt ein konjunkturpolitisch neues Gesicht, wenn die Finanzierung zu einer Anspannung des inländischen Kreditmarktes führt, die die Privatwirtschaft in ihrer Tätigkeit einengt oder direkt bezw. indirekt zur Inanspruchnahme von Auslandsgeldern zwingt.

Bei den konjunkturgebundenen öffentlichen Aufträgen handelt es sich um solche Beschaffungen, bei denen sowohl das Auftreten des dringlichen Bedarfs, als auch die Finanzierungsmöglichkeit in enger Abhängigkeit von der Konjunktur steht. Z. B. schwankt die Elektrizitätsabgabe an die industriellen Großabnehmer normalerweise unmittelbar mit dem Beschäf-

[1]) Elsass, Oeffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik, Mag. d. Wi., IV, 14., S. 801.

[2]) Gutachten, a. a. O., Referentendenkschr., S. 15.

tigungsgrade dieser Werke. Unmittelbar abhängig von der Elektrizitätsabgabe ist der Bedarf der Kraftwerke an Kohlen. Ebenso konjunkturgebunden ist der Brennstoffbedarf der Reichsbahn infolge der Konjunkturschwankungen im Güterverkehr.[1]) Da sich Kohlen beim Verbraucher unter keinen Umständen für lange Zeiträume einlagern lassen, ist also der Kohlenbedarf dieser öffentlichen Einrichtungen ausgesprochen konjunkturgebunden.

Konjunkturungebunden sind solche öffentlichen Aufträge, die sowohl von der Bedarfs-, wie der Finanzierungsseite unabhängig von der jeweiligen Wirtschaftslage sind. Als typisches Beispiel könnte der Waffen- und Munitionsbedarf der Wehrmacht, das Flottenbauprogramm und der Ausbau der Festungsanlagen angeführt werden, zumal das Rentabilitätsproblem hier völlig ausschaltet. Konjunkturungebunden ist ferner ein großer Teil des Verwaltungsbedarfs, — ohne daß hierdurch gleichzeitig immer die konjunkturpolitische Verschiebbarkeit gegeben wäre. Das Arbeitsquantum der Hoheitsverwaltungen schwankt zwar an verschiedenen Stellen ebenfalls mit der Konjunktur, jedoch bedingt dies keine unmittelbare Ausdehnungsnotwendigkeit für den Verwaltungsapparat. So sind die öffentlichen Hochbauten, die Beschaffungen an Büroeinrichtungen und Büromaschinen im wesentlichen konjunkturungebunden.

Praktisch wird der größte Teil des öffentlichen Bedarfs zwischen den gekennzeichneten Grenzen strenger Konjunkturverbundenheit und vollständiger Unabhängigkeit von den Wirtschaftsschwankungen einzuordnen sein. Jedenfalls sind um so mehr Aufträge konjunkturungebunden — denn auf diese kommt es für eine konjunkturpolitische Beschaffungspolitik natürlich an, — je weitsichtiger die Beschaffungspolitik ist, bzw. zur Durchführung gebracht werden kann. Der Grad der Konjunkturbindung ist nicht immer eine durch die Sache objektiv bestimmte Größe, sondern wird von den verantwortlichen öffentlichen Stellen in gewissem Umfang subjektiv beeinflußt. Nur so ist es beispielweise erklärlich, wenn die preußisch-hessischen Staatsbahnen es vor dem Kriege schon ermöglichten, die Lokomotiv- und Waggonaufträge einigermaßen unabhängig von der Konjunktur und von der Inanspruchnahme der Bahnen zu vergeben[2]), während die sächsischen Staatsbahnen während des Hochschwungs oft auf rasche Lieferung von Fahrbetriebsmitteln drängen mußten und bei geringerer Verkehrsstärke ihre Bestellungen stark einschränken mußten[3]).

Mit Recht kann man behaupten, daß die öffentliche Hand bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung grundsätzlich freier von Konjunkturbindung ist als die Privatwirtschaft[4]), weil die Finanzkraft und insbesondere der

[1]) Naphtali, a. a. O. S. 16.
[2]) E. Bernhardt, Die Vergebung der öffentlichen Arbeiten im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, Schriften d. Gesellsch. z. Bekämpf. der Arbeitsl. Heft 1, Bln. 1913, S. 32. Ferner: Denkschrift der Lokomotiv-Industrie, Febr. 1929, S. 6.
[3]) E. Bernhardt, a. a. O. S. 34.
[4]) W. C. Mitchell, Business Cycles, New York 1927, S. 169.

Kredit der öffentlichen Hand konjunkturunabhängiger ist als dies bei den privaten Unternehmungen der Fall ist.

3. Die öffentlichen Aufträge und die einzelnen Wirtschaftszweige.

Die öffentlichen Aufträge befruchten nur einen Ausschnitt aus der Wirtschaft unmittelbar. Innerhalb dieses Ausschnittes ist die Bedeutung der öffentlichen Beschaffungen für den Beschäftigungsgrad im einzelnen Wirtschaftszweig sehr verschieden. Deshalb wird unterschieden zwischen:

1. öffentlichen Aufträgen, die die zugeordneten Industrien in ihrer Konjunktur ausschließlich oder ausschlaggebend beeinflussen,
2. Aufträgen, die neben den privaten Aufträgen auf die Konjunktur der zugeordneten Wirtschaftszweige einen bemerkenswerten aber nicht ausschließlichen Einfluß ausüben;
3. schließlich verbleiben die öffentlichen Aufträge, die für die Konjunktur der betreffenden Wirtschaftszweige keinerlei unmittelbare Bedeutung haben bzw. diejenigen Wirtschaftszweige, die unmittelbar durch öffentliche Aufträge überhaupt nicht beschäftigt werden.

Daneben ist zu unterscheiden zwischen direkter und indirekter Konjunkturbeeinflussung. Bei öffentlichen Aufträgen handelt es sich überwiegend um Fertigprodukte (Häuser, Bauwerke, Lokomotiven, Kraftwerke usw.), die im Falle ihrer Vergebung in den Vorindustrien zu Bestellungen von Halbfabrikaten (Baumaterial, Bleche usw.) führen und somit zur Belebung dieser Industrien beisteuern. Auch diese Vorlieferanten fallen sinngemäß unter die gewählte Dreiteilung und gehören ebenso wie die Roh- und Hilfsstofflieferanten, die durch öffentliche Aufträge Beschäftigung finden, zu den indirekt beeinflußten Wirtschaftszweigen. Selbstverständlich verschwimmt über den Konsum der Arbeitnehmer, soweit deren Einkommen aus öffentlichen Aufträgen entspringt, die Gruppierung, zumal, wenn ein zur ersten Gruppe zählendes Werk lokal eine beherrschende Bedeutung hat, sodaß sich dessen Konjunktur an den betreffenden Platz auf das ganze Gewerbe überträgt.

1. Zu den Industriezweigen der ersten Gruppe gehörte vor dem Kriege die Waffenfabrikation, die Pulverfabriken, der Kriegsschiffbau.[1]) Heute werden durch die öffentlichen Aufträge noch bestimmend beeinflußt das Baugewerbe (Tiefbau, Wohnungsbau), die Steinindustrie (Pflaster und Schotter)[2]), die Lokomotiv-Industrie, der Waggonbau, die Eisenbahnoberbau liefernden Unternehmen[3]), die Schwachstromindustrie[4]) und einige

[1]) F. C. Huber, Art. Submissionswes., Handw. d. Staatsw. Bd. 7. S. 1158.
[2]) Nach Mitteilungen im Arbeitsausschuss ist die Steinindustrie zu 95% von der öffentl. Hand beschäftigt, hiervon allein 50% von der Reichsbahn.
[3]) Nach einem Vortrag von Präsident Hammer, Eisenbahnzentralamt.
[4]) Nach Mitteil. i. Arb. Aussch. hängt die Schwachstromind. ganz v. d. Aufträgen der Reichspost ab.

weitere Wirtschaftszweige. Leider gibt es noch kein ausreichendes statistisches Material, um diese konjunkturellen Zusammenhänge zahlenmäßig erfassen zu können. Eine alle Umsätze, auch die umsatzsteuerfreien, umfassende Statistik der Produktion gibt es bekanntlich noch nicht.

2. Zur zweiten Gruppe, der konjunkturpolitisch bedeutungsvollsten, gehören beispielsweise die Aufträge auf Büromaschinen, Papier, Textilien. Der Kohlenbedarf der Reichsbahn allein beträgt etwa 9% der gesamten Steinkohlenförderung in Deutschland[1]).

3. In der dritten Gruppe zersplittert sich noch eine mannigfaltige Menge öffentlicher Aufträge. Es ist klar, daß mit diesen im Verhältnis zu der Gesamtproduktion der betreffenden Wirtschaftszweige mengenmäßig bedeutungslosen Aufträgen konjunkturpolitisch keinerlei hervorhebenswerter Einfluß auf diese Wirtschaftszweige erzielbar ist. Als Beispiel führen wir nur den öffentlichen Bedarf an Automobilen und Lastkraftwagen an. Der Personenwagenbedarf der öffentlichen Hand betrug während der Nachkriegsjahre rd. 1,5%, der Lastkraftwagenbedarf rd. 5% des Inlandsbedarfes[2]). Dieser Bedarf spielt also für die Kraftwagenindustrie keine nennenswerte Rolle, da ja wiederum nur ein Bruchteil dieser wenigen Hundertstel zeitlich verschiebbar ist.

4. Konjunkturpolitische Beschaffungspolitik und Güterseite.

Die konjunkturpolitische Beschaffungspolitik schafft im allgemeinen unmittelbar keine Vermehrung der Arbeitsgelegenheit. Im Gegenteil. Man kann den Gedankengang entwickeln, daß Arbeit erspart wird. Wenn nämlich in Zeiten starker privater Beschäftigung die öffentlichen Aufträge spärlich erteilt werden, würden die Unternehmer ihre Fabrikanlagen und Einrichtungen für eine geringere konjunkturelle Spitzenbelastung ausbauen, als dies bisher notwendig war.

Und trotzdem, ja gerade auch deshalb ist ein Ausgleich der Wirtschaftsschwankungen wünschenswert. Denn man darf erwarten, daß dies zu gesteigerter Prosperität, vermindertem Leerlauf, verbesserter Kapitalnutzung, wirtschaftlicherer Arbeit, mit anderen Worten zu Rationalisierung der Volkswirtschaft beitragen muß. Ueber diesen Umweg kann dann eine Steigerung, eine Ausweitung von Nachfrage und Produktion erwartet werden.

Im einzelnen handelt es sich, wie schon entwickelt wurde, um

1. die Verminderung der Schwankungen im Beschäftigungsgrad einzelner Wirtschaftszweige (hierbei bedeuten die Saisonschwankungen bestimmter Gewerbe eine Sondererscheinung);

2. um das Problem einer Bekämpfung der sogenannten zyklischen, die Volkswirtschaft als Ganzes erfassenden Konjunkturschwankungen.

[1]) Nach einem Vortrag von Präsident Hammer, Eisenbahnzentralamt.

[2]) Nach eigenen Berechnungen des Verfassers.

Die Rationalisierung einer ganzen Volkswirtschaft muß von der Rationalisierung der einzelnen Unternehmungen ausgehen. Erst eine Summe rationell arbeitender Einzelwirtschaften ergibt die Voraussetzung für eine rationelle Volkswirtschaft. Es sind deshalb im Allgemeinen nur solche Maßnahmen zu befürworten, die zum Ausgleich des Beschäftigungsgrades einzelner Unternehmungen beitragen. Dabei kann vielleicht auch einmal die Verstärkung der Schwankungen in einzelnen Betrieben in Kauf genommen werden. Dies aber nur dann, wenn, insgesamt betrachtet, der volkswirtschaftliche Rationalisierungserfolg größer ist als der in Kauf zu nehmende Verlust in den mit künstlich verstärkten Schwankungen arbeitenden Betrieben. Diese Gedankengänge gelten sinngemäß für alle konjunkturpolitischen Maßnahmen. Sie gelten für eine konjunkturpolitische Beschaffungspolitik ganz besonders. Denn hier kann beim einzelnen Beschaffungsfall die Volkswirtschaft schwerlich zunächst als Ganzes gesehen werden: Jeder Beschaffung steht eine bestimmte Gruppe von Unternehmungen gegenüber (z. B. den Lokomotivaufträgen die Lokomotivfabriken). Ueber diesen Kreis hinaus verbreitet sich die „arbeitsschaffende" Wirkung der betreffenden Beschaffung in schnell abnehmender Stärke. Die Aufträge auf Roh- und Hilfsstoffe der Lokomotivfabriken, die infolge der Lokomotivaufträge weitergegeben werden, spielen ja eine vergleichsweise viel geringere Rolle für die betreffenden Unternehmungen, als die Lokomotivaufträge für die Lokomotivfabriken. Mag auch im Ganzen betrachtet durch rücksichtslose Verlegung beispielweise dieser Lokomotivaufträge in die Depression ein Beitrag zum Ausgleich über die gesamte Wirtschaft feststellbar sein, so leuchtet ein, daß dieser Ausgleich nur dann in der für eine rationelle Vermeidung der zyklischen Schwankungen geeigneten Form vorhanden wäre, wenn der öffentliche Bedarf materiell übereinstimmte mit dem Bedarf der Gesamtwirtschaft. Es müßte für den einzelnen Geschäftszweig ein wechselseitiger Ausgleich zwischen privaten und öffentlichen Aufträgen erzielt werden. Es ist also vom Standpunkt einer rationellen Produktion für eine bestimmte Auftragserteilung weniger die gesamte Konjunktur der Volkswirtschaft maßgebend, als der Beschäftigungsgrad des einzelnen auftragnehmenden Wirtschaftszweiges, wenn möglich sogar des einzelnen Auftragnehmers.

Es ist selbstverständlich, daß lediglich ein Ausgleich der eindeutig aus Marktschwankungen erklärbaren Schwankungen im Beschäftigungsgrad einzelner Auftragnehmer durch zeitliche Verlegung der Beschaffungen vertretbar ist. Der Fehler, unübersehbare, vielleicht strukturelle Entwicklungen, oder auf falsche Wirtschaftsführung zurückzuführende Beschäftigungslosigkeit auszugleichen, muß vermieden werden. Die Gefahr einer in diesem Punkte fehlerhaften konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik darf nicht unterschätzt werden.

Eine konjunkturpolitische Beschaffungspolitik, die die Stabilisierung des Geschäftsganges der zugeordneten Auftragnehmer unter wohlweislicher Berücksichtigung der bei ihnen erkennbaren strukturellen

Wandlungen zum Ziele hat, die also derartige Entwicklungsgänge nicht verhindert, könnte an sich zur Verminderung der zyklischen Schwankungen in der Volkswirtschaft beitragen. Aber es spricht zu viel gegen die Wahrscheinlichkeit eines praktischen Erfolges, wie an späterer Stelle gezeigt wird.

Es wurde schon festgestellt, daß man die Beeinflußungszusammenhänge zwischen den öffentlichen Aufträgen und der Konjunktur nach drei Gesichtspunkten unterteilen muß. Zunächst fanden die Zusammenhänge zwischen öffentlichen Aufträgen und solchen Wirtschaftszweigen Erwähnung, denen gegenüber die öffentlichen Aufträge gewissermaßen eine Monopolstellung der Nachfrage einnehmen, da die privaten Aufträge aus In- und Ausland für ihren Geschäftsgang keine nennenswerte Rolle spielen. Zur zweiten Gruppe gehörten die Zusammenhänge zwischen öffentlichen Aufträgen und dem Teil der Wirtschaft, bei welchem öffentliche und private Aufträge eine ausgeglichene Bedeutung haben. Schließlich verbleiben diejenigen Wirtschaftszweige, die am öffentlichen Beschaffungswesen fast oder ganz uninteressiert sind.

Allerdings handelt es sich hierbei nicht lediglich um eine Gegenüberstellung des Wertes der Auftragsbestände, sondern es kommt vom konjunkturpolitischen Standpunkt aus noch auf die Verschiebbarkeit der betreffenden öffentlichen Aufträge an.

Es ergibt sich dann ohne weiteres der Weg, der, von der Güterseite aus gesehen, für das öffentliche Beschaffungswesen als konjunkturpolitisch zweckmäßig erscheinen muß:

Innerhalb der Gruppe, die überwiegend oder ausschließlich auf öffentliche Aufträge angewiesen ist, soll die öffentliche Hand auf eine stetige, schwankungsfreie Auftragspolitik Bedacht nehmen.[1]) Dies schließt die im folgenden zu behandelnden Schwierigkeiten infolge einer mangelhaften oder gänzlich fehlenden Konjunkturvoraussage aus. Auf diesem Wege vermeidet es die öffentliche Hand, als offizielles Konjunkturbarometer auftreten zu müssen. Würden innerhalb dieser Gruppe die öffentlichen Aufträge in die Depression zusammengedrängt, so entstände in den betreffenden Wirtschaftszweigen eine gegenläufige Konjunktur zu der volkswirtschaftlichen Gesamtkonjunktur. Die Gesamtkurven erschienen dementsprechend verflacht. Aber statt dessen wäre innerhalb der einzelnen Unternehmungen eine erhebliche Verstärkung der Schwankungen im Beschäftigungsgrad eingetreten, also das Gegenteil einer Rationalisierung.

Für diese erste Gruppe erübrigen sich eigentlich die weiteren konjunkturpolitischen Ueberlegungen. Es müßte allerdings noch ein Weg gefunden werden, durch den es vermieden würde, daß sich die Schwankungen der öffentlichen Einnahmen auf diese Beschaffungen auswirken, wie dies z. B. in den letzten Jahren bei der Reichsbahn und der Reichspost mit besonderer Deutlichkeit feststellbar war.

[1]) Gutachten (Referentendenkschrift), a. a. O. S. 6.

Das eigentliche Feld für „eine sich gegenseitig ausgleichende Wechselbeziehung“[1]) zwischen öffentlichen und privaten Aufträgen zeigt sich in der zweiten Gruppe. Hier wäre es zweifellos wünschenswert, wenn ein Weg gefunden wird, um während des Aufschwunges und der Hochspannung in den betreffenden Wirtschaftszweigen und in einem der Dringlichkeit des öffentlichen Bedarfs Rechnung tragenden Umfang zurückgestellt werden, sodaß während der folgenden Depression verstärkter Bedarf vorliegt. Aus den vorausgegangenen Untersuchungen folgt ebenso wie aus einer Betrachtung der Auftragsstatistik des Reichs und der Länder[2]), daß dieser Ausschnitt der Wirtschaft und der auf sie entfallende Anteil der konjunkturpolitisch verschiebbaren öffentlichen Aufträge verhältnismäßig klein ist. Erst wenn es gelänge, die Aufträge aller öffentlichen Betriebe und Unternehmungen praktisch konjunkturpolitischen Zwecken dienstbar zu machen, wäre ein bemerkenswerter Erfolg zu erhoffen, — sofern es gelingt, die Finanzierung zu regeln und die Schwierigkeit zu überwinden, den öffentlichen Bedarf tatsächlich in das Wellental der Konjunktur zu legen. Dies letztere erscheint besonders fraglich, weil das Problem einer ausreichenden Konjunkturprognose unlösbar erscheint.[3])

Die letzte Gruppe, die unmittelbar in keinen engeren Beziehungen zum öffentlichen Beschaffungswesen steht, würde mittelbar an dem Erfolg der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik Anteil nehmen. Somit wäre mit Rücksicht auf diese Wirkung ein stetiger, möglichst von Schwankungen befreiter Geschäftsgang der beeinflußbaren „Schlüsselgewerbe“ anzustreben.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Hauptaufmerksamkeit der Verwaltungen, der Reichsbahn, der Reichspost, der Kraftwerke und der sonstigen öffentlichen Einrichtungen auf ihre Anlage-, Erneuerungs- und Erweiterungstätigkeit zu lenken ist. Hier werden erhebliche öffentliche Mittel eingesetzt. Ueberdies zeigt sich neben der Aufgabe einer von zyklischen Störungen unabhängigen oder zu diesen gegenläufigen Investitionspolitik die vom Standpunkt der Rationalisierung der Betriebe zunächst wichtigere Aufgabe einer Verminderung der Saisonschwankungen, wie sie in erster Linie im Baugewerbe hervortreten.

5. Oeffentliche Hand und Saisonschwankungen.

Das Wesen der Saisonschwankungen besteht bekanntlich in alljährlich mit Regelmäßigkeit sich wiederholenden Veränderungen des Bedarfs oder der Möglichkeiten zur Bedarfsbefriedigung.

[1]) Gutachten, a. a. O. S. 6.
[2]) S. 42.
[3]) S. 60 ff.

Der Bedarf schwankt entweder gewohnheitsmäßig (z. B. als Folge der kalendermäßig festliegenden Feiertage) oder als Folge der Saisonschwankungen der Witterung (z. B. im Bekleidungsgewerbe).

Die Saisonschwankungen können aber auch unabhängig von der Nachfrage eine Folge der durch die Witterung beeinflußten Produktionsmöglichkeiten sein. Das charakteristische Beispiel hierfür ist das Baugewerbe und seine Nebengewerbe.

Die Bekämpfung von Saisonschwankungen kann ebenfalls von diesen zwei Seiten aus erfolgen. Einerseits könnte bewußt auf eine Verminderung der Bedarfsschwankungen hingearbeitet werden. Diese Aufgabe ist den öffentlichen Stellen beispielweise zu stellen, die dem Bekleidungsgewerbe Aufträge zuführen.

Andererseits hätte der Staat die Aufgabe, nach Wegen zur Ueberwindung der saisonmäßigen Produktionsschwankungen zu suchen. Hier wäre an die Förderung des Winterbaus zu denken und an Vorschläge, die die Verlängerung der üblichen Bausaison durch Frostversicherung usw. zu erreichen versuchen.

Es kann nicht verschwiegen werden, daß die öffentliche Hand rein gewohnheitsmäßig — i. Allg. schiebt man die Schuld der Lage des Etatjahres zwischen dem 1. 4. und 31. 3. zu — die Saisonschwankungen mehrerer Branchen überhöht.

Auf die zahlreichen Beispiele solcher Fehler des Beschaffungswesens, die aus den Kreisen der Produzenten so oft in die Oeffentlichkeit getragen worden sind, soll hier nicht näher eingegangen werden. Sie entbehren der Problematik und eine nähere Behandlung soll deshalb in dieser Arbeit unterbleiben. Allerdings kann eine Skizzierung der Verhältnisse auf dem Baumarkt wegen seiner materiellen Bedeutung nicht unterbleiben.

Der Einfluß der öffentlichen Aufträge auf das Baugewerbe ist so ausschlaggebend für seine Konjunktur und der Baumarkt hat in der gesamten Volkswirtschaft ein solches Gewicht, daß in diesem Gewerbezweig das bedeutenste Feld einer praktischen konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik liegt. Deshalb soll anschließend im Zusammenhang untersucht werden, in wieweit das öffentliche Beschaffungswesen zu einer stabileren Geschäftsentwicklung des Baugewerbes beitragen kann.

Im übrigen erfolgt die Beeinflussung der Saisonschwankungen anderer Gewerbezweige nach wesensgleichen Gesichtspunkten, deren genauere Untersuchung spezialisierten Abhandlungen vorbehalten bleiben soll.

6. Oeffentliche Hand und Baumarkt.

Der Dynamik des gesamten Baumarktes ist ein Sonderheft der Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung gewidmet, das das vorhandene statistische Material übersichtlich zusammenfaßt und die Fragen der zyklischen Schwankungen im Baugewerbe eingehend behandelt.[1]) Auf

[1]) K. Huschka, Sonderh. 17 der Viert. Jahr. Hefte z. Konj. Berlin 1930.

das Problem einer Konjunkturbeeinflussung des Baumarktes durch öffentliche Aufträge wird nur andeutungsweise hingewiesen.

Es ist üblich, zu unterscheiden zwischen

1. Wohnungsbau,
2. gewerblichem Bau und
3. öffentlichen Bau.

Im Jahre 1912 umfaßte die öffentliche Bautätigkeit rd. 38% der gesamten baugewerblichen Produktion. Von 1925 bis 1929 erreichte der öffentliche Bau nur wenig über 30% der gesamten Bauarbeiten. Außerdem wurden aber in diesen Jahren 85% des Wohnungsbaues mit öffentlichen Mitteln finanziert, sodaß der öffentliche Einfluß sich auf rd. 60% aller Bauarbeiten erstreckte.[1])

Unser Interesse wendet sich dem öffentlichen Bau zu. Der durch öffentliche Mittel geförderte deutsche Wohnungsbau der Nachkriegsepoche, die gegenwärtig allmählig ihrem Abschluß zustrebt, muß jedoch auch in den Kreis der Betrachtungen gezogen werden.

6a. Die Konjunkturschwankungen des öffentlichen Baues.

Bei den öffentlichen Bauten unterscheiden wir zwei Gruppen:

1. Die Bauten der öffentlichen Betriebe und Unternehmungen.
2. Die Bauten der Verwaltungen und Behörden.

Die Bauaufträge der öffentlichen Betriebe folgen den Schwankungen der industriellen Konjunktur. Dies erklärt sich aus der engen Verbundenheit dieser Betriebe mit der Gesamtkonjunktur. Beispielsweise braucht nur an die wechselnde Beanspruchung der Eisenbahnen im Wandel der Konjunktur erinnert werden. Durch diese Schwankungen im Ausnutzungsgrad der Betriebsanlagen werden sowohl die Beurteilung des erforderlichen Umfanges der Bauarbeiten und Beschaffungen wie auch die Finanzierungsmöglichkeiten für erforderlich erscheinende Investitionen beeinflußt. Dies geht klar aus dem vom Institut für Konjunkturforschung zusammengestellten Material hervor.[2])

Wieweit bei den öffentlichen Betrieben von diesem zyklischen Verlauf der Investitionen aus konjunkturpolitischen Gründen abgewichen werden kann oder soll, muß im Einzelfall auf Grund der allgemeinen Ueberlegungen dieser Untersuchung entschieden werden. Dabei ist zu bedenken, daß

1. die Beurteilung sich von den psychologischen Einflüssen der jeweiligen Konjunktur lösen müßte,
2. die Möglichkeiten einer Bedarfsverschiebung ohne zu erhebliche wirtschaftliche und betriebliche Nachteile richtig zu beurteilen sind,

[1]) Viert. Jahres Hefte z. Konj. Forsch. V, 2a, S. 58.
[2]) Sonderheft 17, a. a. O. S. 42.

3. die Finanzierung der Aufträge von den Einflüssen der Schwankungen in den Betriebseinnahmen und der Kapitalbeschaffung unabhängig zu machen wäre, oder die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln im konjunkturpolitisch günstigen Zeitpunkt zu bewerkstelligen wäre.

Der Baubedarf der öffentlichen Verwaltungen dürfte im wesentlichen konjunkturellen Einflüssen entzogen sein. Trotzdem zeigt sich in den statischen Aufzeichnungen[1]) dieser Bauarbeiten eine zyklische Schwankung, die mit der wechselnden Finanzierungsmöglichkeit während der einzelnen Konjunkturphasen zu begründen ist.

Konjunkturpolitisch kommt es also hier zunächst auf die Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten an, etwa durch rechtzeitige und reichliche Fondsbildung, oder durch Kreditaufnahme.

6b. Die Saisonschwankungen des Baugewerbes.

Es kann nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung sein, auf die technischen Probleme einzugehen, die der Verkürzung oder Beseitigung der winterlichen Ruhepause bei den Bauarbeiten zustreben. Einerseits werden bekanntlich Schutzmittel der Arbeitsstelle vor der Kälte (Holzverkleidungen usw.) vorgeschlagen. Andererseits soll das Abbinden des Mörtels und Zements bei Frost durch chemische Zusätze erstrebt werden. Die natürlichen Saisonschwankungen in der Beschäftigung des Baugewerbes einschließlich der technischen Erfolge und Mißerfolge bei ihrer Ueberwindung müssen von der Wirtschaftspolitik als eine gegebene, zur Zeit unabänderliche Tatsache hingenommen werden.[2]) Dies schließt nicht die Festellung aus, das jeder weitere Fortschritt der Bautechnik zur Ueberwindung der technischen Schwierigkeiten des Winterbaues zu begrüßen und von der öffentlichen Hand zu fördern ist. „Theoretisch" gilt die Technik des Winterbaues schon als gesichert, es fehlt dagegen noch die notwendige praktische Verbreitung der Verfahren.[3]) Diese Erprobung der Verfahren ist eine neue Aufgabe des öffentlichen Baues.

Von größtem Interesse wäre eine eingehende rechnerische Verfolgung der Wirtschaftlichkeit der bisher schon entwickelten Winterbauverfahren bei einzelnen Projekten. Die bei jedem Bauvorhaben verschiedenen Voraussetzungen im Verhältnis der Kostenfaktoren lassen es als notwendig erscheinen, derartige Berechnungen auf praktische Beispiele einzustellen. An dieser Stelle muß es allerdings genügen, allgemeine Zahlen über die durchschnittliche Kostendifferenz zwischen Winterbau-

[1]) Sonderheft 17, a. a. O. S. 44.

[2]) Den augenblicklichen Stand des Winterbaues stellt S. H. Hill in Engineering News Record in mehreren Artikeln (1927) dar, die sich z. T. auf Untersuchungen des von Hoover 1924 gegründeten Comitee of Season at Operation stützen (Bauen u. Wirtsch. (1928) S. 63. Vergl. auch: „Förderung des Winterbaus" W. Lydtin, Bauen u. Wirtschaft (1929) S. 134.

[3]) G. Kühn, Die Saisonschwankungen im Baugewerbe als Verlustquelle der deutschen Wirtschaft. Bauen u. Wirtsch. (1929) S. 115.

verfahren und der üblichen Bauweise zu nennen. So rechnet man in Amerika mit einem Mehraufwand von 3%—5% bei starkem Frost.[1]) Nach Mitteilungen der Landesarbeitsämter bei den Verhandlungen im genannten Arbeitsausschuß des Vorl. RWR belaufen sich die Mehrkosten auf 35—40% des betreffenden Unkostenanteils.[2])

Bei den heutigen Verhältnissen spricht im privaten Baugewerbe für die Ausnutzung der Wintermonate die Verkürzung der Bauzeit, also Zinsersparnis, schnellerer Kapitalumschlag. Ferner liegt dem Unternehmer an der Erhaltung und Beschäftigung eines eingearbeiteten ständigen Personals. Die Masse der Bauarbeiter und der ungelernten Hilfsarbeiter kann aber heutzutage einfach der Erwerbslosenfürsorge zur Last gelegt werden, sobald die Bausaison beendet ist. In der heutigen Form der Erwerbslosenversicherung mit für alle Berufsarten gleichen Beitragssätzen ist in dieser Hinsicht eine versteckte Subventionierung des Baugewerbes (und der übrigen Saisongewerbe) zu sehen. Gleichzeitig vermindert diese Erwerbslosenversicherung die Faktoren, die die Saisongewerbe zur Beschränkung der Saisonschwankungen aus eigenem Ansporn bringen könnten. Man müßte es deshalb für zweckmäßiger halten, wenn die Arbeitslosenversicherung verschiedene Versicherungssätze für die einzelnen Gewerbe einführte, die dem Ziele Rechnung tragen müßten, daß jedes Gewerbe seine Arbeitslosen selbst unterstützt. Hierdurch würden saisonempfindliche Gewerbe zu verstärkten Bestrebungen gegen ihre Saisonschwankungen veranlaßt. Aehnliche Ueberlegungen führten bekanntlich auch die Berufsgenossenschaften zu Einführung der Gefahrenklassen. In jeder Versicherung muß dem unterschiedlichen Risiko Rechnung getragen werden. Tatsächlich ist die Herausnahme der Bauarbeiter und der landwirtschaftlichen Arbeiter aus der allgemeinen Arbeitslosenversicherung erwogen worden.[3])

Die öffentliche Hand müßte jedoch von einer wesentlich anderen Basis aus die Rentabilität des Winterbaus zu erfassen suchen. Zunächst gilt bis einschließlich 1929 für die Bauarbeiter tatsächlich die im übrigen vielfach falsche Anschauung, daß Arbeitsverschiebung unmittelbar verminderte Erwerbslosigkeit bringt. Erfahrungsgemäß ist im Baugewerbe während der Hauptsaison oft ein ausgesprochener Mangel an Arbeitskräften zu spüren gewesen,[4]) und zwar infolge der durch den zusätzlichen Wohnungsbau eingetretenen — vorübergehenden — Ausweitung des Gewerbes.

Zweitens müßte die Entlastung der Arbeitslosenversicherung von den hohen Unterstützungssätzen in Rechnung gestellt werden, die den regelmäßig im Winter arbeitslosen Bauarbeitern zu zahlen sind.

Mithin müßte unter Voraussetzung einer gleich großen wirtschaftlichen Vernunft bei Privatwirtschaft und öffentlicher Hand der öffentliche

[1]) G. Kühn, a. a. O. S. 115,

[2]) Deutsche Zeitung, 19. 12. 1929, Saisonausgleich durch Behördenaufträge.

[3]) Berliner Tageblatt, Nr. 274, 13. 6. 1930.

[4]) G. Kühn, a. a. O. S. 127.

Bau geringere Saisonschwankungen zeigen als der private. Das Gegenteil ist der Fall. Die Saisonschwankungen des öffentlichen Hochbaus sind wesentlich heftiger als diejenigen des gewerblichen Baus.[1])

Dies weist darauf hin, daß die Saisonschwankungen des öffentlichen Baues nicht lediglich auf natürliche jahreszeitliche Momente zurückführbar sind. Die Ueberhöhung ist vielmehr großenteils auf mangelhafte Haushaltsgewohnheiten zurückzuführen.[2])

Die öffentlichen Haushalte laufen in Deutschland überwiegend vom 1. April bis zum 31. März. Die für Bauten in den Etat des kommenden Jahres eingesetzten Mittel werden dadurch viel zu spät bewilligt. Die endgültige Planung der Arbeiten erfolgt nämlich erst nach der Bewilligung der Mittel, sodaß die öffentlichen Bauaufträge erst im Mai oder Juni erteilt werden. Die öffentliche Hand beherrscht bekanntlich die Gestaltung des Baumarktes. Deshalb müßte man von ihr die größten Anstrengungen zur Einführung des Winterbaues erwarten. Tatsächlich sind derartige Bestrebungen — wenn auch offenbar deren Erfolg durch die Mißstände bei den übrigen öffentlichen Stellen wieder aufgehoben wird — mit allem Eifer von vielen Gemeinden und dem Städtetag aufgegriffen.[3]) „Hunderte von Millionen könnte man auf diese Weise sparen, würde das Elend der Saisonarbeiter mildern und außerdem noch dem Baugewerbe und der Baustoffindustrie die Möglichkeit geben, sich technisch zu vervollkommnen."[4]) Diese Wirkung würde noch dadurch gesteigert, daß die Vorproduktion für das Baugewerbe stetiger gestaltet werden könnte. Die Bestellungen auf Baustoffe beginnen erfahrungsgemäß erst wenige Wochen vor Beginn der Bausaison. Ein Vorschlag, die Baustofflieferungen für öffentliche Bauten schon während der Wintermonate vorzunehmen, stieß bei den Verhandlungen des genannten Arbeitsausschusses auf den begründeten Widerstand der Vertreter des öffentlichen Beschaffungswesens. Sie sahen in der langfristigen Lagerung so großer Baustoffmengen zu große Schwierigkeiten.

7. Konjunkturprognose, der „psychologische Faktor" in der Konjunktur[5]) und die konjunkturpolitische Beschaffungspolitik.

Die psychologische Zasammenhänge zwischen einer gegen die zyklischen Schwankungen gerichteten öffentlichen Beschaffungspolitik und der Wirtschaftsentwicklung sind keineswegs so klar oder nebensächlich, wie es erscheinen kann, wenn man das Fehlen jeder ausführlichen Behandlung dieser Fragen im Schrifttum als Beurteilungsmaßstab für deren Wertschätzung vermerkt.

[1]) G. Kühn, a. a. O. S. 127. [2]) ebendort.
[3]) F. Elsass, a. a. O. S. 932.
[4]) G. Kühn, a. a. O. S. 127.
[5]) „The movement of the business confidence (is) the dominant cause of the rhythmic fluctuations that are experienced in industry: optimistic error and pessimistic error, when discovered, give birth to one another in an endless chain" (A. C. Pigou, The Economics of Welfare. London 1920, S. 833.)

Oberflächlich betrachtet ist das nächstliegende, das eine erfolgreiche konjunkturpolitische Beschaffungspolitik den Eindruck verminderter Konjunkturschwankungen hervorrufen muß und deshalb die Privatwirtschaft zu ruhigerem, weniger spekulativem Handeln führt, soweit eben das private wirtschaftliche Handeln von der psyschologischen, spekulativen Seite her beeinflußt werden kann. Wenn diese Rückwirkung tatsächlich einträte, so unterstützte sie die Konjunkturpolitik als Ganzes: Der private Unternehmer sieht, wie trotz des für die Depression charakteristischen Pessimismus bezüglich der wirtschaftlichen Zukunftsaussichten, die gewissermaßen von höherer Warte inspirierten öffentlichen Stellen ihre Anlage- und Betriebsmittel erweitern, ergänzen. Er sieht, wie trotz alles Ueberschwanges der Konjunktur und obwohl in der Hochkonjunktur die öffentlichen Anlagen allmählig bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit beschäftigt sind, von der öffentlichen Hand der privatwirtschaftliche Optimismus nicht ganz geteilt wird. Vielmehr rechnet sie schon mit einem Wiederabschwung. Bis dahin will sie den anschwellenden Bedarf vertagen. Solche Beschaffungspolitik zwingt den Unternehmer zu skeptischerer Beurteilung der Lage während der Hochkonjunktur und zu einer objektiveren Haltung während der Depression.

Nun muß man sich aber über folgendes klar werden. Diese psychologische Wirkung auf das private Unternehmertum übersteigert sich und muß dann die eben dargelegten Gedanken in ihr Gegenteil umkehren, wenn die Beschaffungspolitik als Ausdruck einer zuverlässigen Konjunkturprognose aufgefaßt wird. Dies träfe offenbar ein, wenn die Beschaffungspolitik offensichtlich und mit unverkennbarem Erfolg gegenläufig gegenüber der Konjunktur sich bewegt hat. Die konjunkturpolitische Beschaffungspolitik müßte, falls eine jahrelange Vorwegnahme oder Vertagung der verschiebbaren Aufträge durchgeführt werden soll, weit vorausschauend vorbereitet und durchgeführt werden. Man kann sich, wie noch unten eingehender dargelegt wird, sich nicht damit begnügen, jeweils der Augenblickskonjunktur und der Konjunkturtendenz Rechnung zu tragen.

In dem Augenblick, wo die Gestaltung des öffentlichen Beschaffungswesens gewissermaßen als Konjunkturprognose erkannt und anerkannt würde, träte der zum Problem der Prognose noch zu entwickelnde Gedankengang in Geltung, der jeder öffentlich anerkannten Prognose den Tod durch sich selbst gibt. Mit anderen Worten: Gesetzt der Fall, die öffentliche Beschaffungspolitik werde praktisch verwirklicht, dann scheitert sie wieder, sobald ihr Gelingen allgemein erkannt würde. Der einzige Ausweg bliebe die Geheimhaltung der getroffenen Maßnahmen. Das ist aber wieder unmöglich, selbst unter Voraussetzung der sinnvollsten Organisation des Beschaffungswesens. Die Entwicklung der noch zu besprechenden konjunkturpolitischen Fonds und die vollzogenen Beschaffungen würden für die Deutung der zukünftigen Absichten ausreichen ganz zu schweigen von den vielen anderen Wegen, über die

die Absichten der Beschaffungsbehörden ihrer Idee nach an die interessierte Oeffentlichkeit dringen müßten.

Das Problem der Konjunkturprognose gewinnt im Zusammenhang mit der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik eine weit größere Bedeutung als ihm für die übrige Methodik der Konjunkturpolitik beizumessen ist. So genügt es im wesentlichen für die Kreditpolitik, wenn man den Kreditspannungen in der Weltwirtschaft und in der Volkswirtschaft unter Berücksichtigung der Konjunkturtendenz Rechnung trägt. Die Diskontsätze richten sich neben ihrer Aufgabe, die internationale Geldbewegung zu regeln, im wesentlichen nach der jeweiligen Anspannung der nationalen Geldmärkte. Krediteinschränkungen werden nur im Falle einer schon eingetretenen Kreditüberbeanspruchung in Anwendung gebracht. Wenngleich man bei diesen kreditpolitischen Maßnahmen die Zukunftsaussichten eskomptieren muß, so bleibt doch in erster Linie die Lage der Märkte für den einzuschlagenen Weg maßgebend.

Anders dagegen verhält es sich bei der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik. Bei einer Ueberlegung dieser Zusammenhänge geht man am einfachsten davon aus, daß wir uns vorstellen, eine Depression liege vor. Dann kann man — alle anderen Schwierigkeiten vernachlässigt — durch die Erteilung von zusätzlichen Aufträgen der Konjunktur u. U. wieder auf die Beine helfen. Dies war aber garnicht der Sinn einer echten konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik. Denn sie soll, und könnte ja der Idee nach, Krise und Depression in ihrem bisherigen Ausmaß verhüten und, wenn man jetzt die Aufmerksamkeit auf die Phase des Aufschwungs lenkt, für die zukünftige Depression durch Fondansammlung vorsorgen. Wann aber tritt diese zukünftige Depression ein? Kann bis dahin der verschiebbare öffentliche Bedarf zurückgestellt werden? Kann bis dahin die Finanzierung eines zusätzlichen Beschaffungsprogramms vorbereitet werden?[1]) Diese Fragen sind für die Aufstellung eines konjunkturpolitischen Beschaffungsplanes von entscheidender Bedeutung. Denn wenig wäre erreicht, wenn für die Ueberbrückung einer Depression Aufträge angesammelt werden, die beispielweise in den ersten zwei Depressionsjahren zur Vergebung gelangen. Die Depression daure nun aber längere Jahre fort, ja sie muß, wenn die aufgespeicherten öffentlichen Aufträge verbraucht sind, sich dann noch vertiefen. Oder was nützt die Vertagung eines ausführungsreifen und von Jahr zu Jahr dringlicheren Projektes, wenn man nicht mit Sicherheit weiß, nach wieviel Jahren auf Aufschwung und Hochkonjunktur die nächste Depression folgen wird?

Die Konjunkturvoraussage wäre für die Konjunkturforschung die Krone des ganzen konjunkturwissenschaftlichen Werkes und für die Wirtschaft der Stein der Weisen. Während die Konjunkturdiagnose eine auf nachprüfbaren, meist statistischen Unterlagen aufgebaute Beschreibung der für die Konjunkturentwicklung wichtigen Wirtschaftsvorgänge ist, aus der sich mit ziemlicher Zuverlässigkeit ein Schluß auf die Konjunkturtendenz ergibt[1]), ist die konjunkturprognose eine zum Teil auf deduktiven, wirtschaftstheoretischen, zum Teil mit der zyklichen Wiederkehr empirisch ermittelter ähnlicher Konjunkturbilder rechnende Arbeit, die natürlich auch die allgemein-politische und die technische Entwicklung nicht außer Ansatz lassen dürfte.

[1]) „Wenn das Amt X einen Auftrag wegen Aufschwung zurückstellt und feststellt, das dies für 2 Jahre möglich ist, was geschieht, wenn nach 2 Jahren der Aufschwung sich zur Hochkonjunktur entwickelt hat und immer noch kein Umbiegen der Konjunktur vorauszusehen ist?“ (Oeffent. Aufträge als Instrument d. Konj. Politik, Frankf. Ztg. 19. Aug. 1928).

Von dieser Wirtschaftsprognose sagt Schumpeter[2]), die „à la longue wichtigste und die allein keinen Einwendungen ausgesetzte Heilmethode (für die Wirtschaftsschwankungen) ist die Verbesserung der Konjunkturprognose“. Es ist allerdings anzunehmen, daß Schumpeter hier den Begriff der Konjunkturprognose nicht auf eine öffentliche, weite Zeiträume umfassende Konjunkturvoraussage zuspitzt. Die Verwirklichung einer solchen Konjunkturprognose erstreben trotz aller Mißerfolge die Arbeiten der modernen Konjunkturinstitute.

Gesetzt der Fall, die Konjunkturprognose wäre möglich, so ist sie „als taugliches Mittel der Stabilisierung deshalb zu verwerfen, . . . weil sie andere Resultate produzieren müßte, als sie selbst wollen kann.“[3]) In Wirklichkeit käme es, wenn eine Prognose vorhanden wäre, die allgemein anerkannt wäre und ein ungeteiltes Zutrauen aller Wirtschaftskreise besäße, „zur Antizipation, die die ganzen Absichten der Prognose über den Haufen wirft, weil die Bewegungen im Tempo zunehmen, wie auch wahrscheinlich in ihrer Intensivität..“[4]) Die Bedeutung dieser Schlußfolgerung liegt natürlich nur in ihrer deduktiven Folgerichtigkeit. Sie baut aber auf der als unmöglich erkannten Voraussetzung auf, daß die etwa vorhandene Prognose infolge der Antizipationen auf die Dauer noch Vertrauen genießt, daß ferner aus diesem Grunde eine Prognose überhaupt unmöglich, zum mindesten wertlos ist, wenn sie nicht entweder geheim gehalten wird oder infolge des Mißtrauens gegen sie bei den wirtschaftlichen Maßnahmen unberücksichtigt bleibt.[5]) Wir beschränken uns hier auf diese die Prognose aus sich heraus widerlegenden Gedankengänge.

[1]) Der Begriff der Konjunkturtendenz ist vergleichbar mit der Bestimmung des Richtungskoeffizienten einer mathematischen Kurve, die die Diagnose der wirtschaftlichen Wechsellagen zusammenfassend darstellen mag. Demgegenüber ist unter einer Konjunkturprognose die Voraussage zu verstehen, die mindestens den folgenden Wendepunkt und das folgende Maximum bezw. Minimum der erwähnten Konjunkturkurve zeitlich fixiert. Wir unterscheiden deshalb unter Berücksichtigung dieser Definition die Begriffe: Konjunkturdiagnose, Konjunkturtendenz und Konjunkturprognose. Vergl. Atempause oder Niedergang? Mag. d. Wirtsch. (1928) S. 1040.

[2]) Jos. Schumpeter, Theorie der wirtsch. Entwickl. München (1926) S. 367.

[3]) O. Morgenstern, Wirtschafsprognose, Wien (1928), S. 118/19.

[4]) a. a. O.

[5]) a. a. O. S. 92 ff.

Aus der Unmöglichkeit der Prognose folgt die Erkenntnis, daß für die Aufstellung langfristiger konjunkturpolitischer Beschaffungspläne keine objektive Grundlage zu schaffen ist. Damit ist ein von zentraler Stelle geleiteter großzügiger Kampf gegen Wirtschaftsschwankungen durch die Beschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Hand als aussichtslos erkannt. Würde nämlich die gesamte konjunkturpolitische Beschaffungspolitik von einer Stelle aus beeinflußt, so müßte sie unbedingt über das spekulative Unternehmertum erhaben sein, d. h. sie müßte eine auf wissenschaftliche Basis gestützte Konjunkturprognose haben. Andernfalls bestände die große Gefahr, daß die Beschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Hand bestenfalls im Strome der Wirtsschaftsentwicklung mitschwimmen würden. Die Geschäftspolitik des privaten Unternehmertums glaubt bekanntlich immer schon die Zukunftsaussichten zu eskomptieren.

Es ist deshalb schon besser, wenn die öffentliche Beschaffungspolitik nach bestem Wissen unternehmerisch eingestellt wird. Sie sollte gewissermaßen vorbildlich sein in der gewissenhaften Verwertung aller wissenschaftlichen Hilfsmittel zur vorausschauenden Klärung der Konjunktur. Für die Vergangenheit hat man allerdings vielfach den Eindruck vom Gegenteil. Gerade die im Laufe des Aufschwunges sich häufenden öffentlichen Aufträge sollen zu der überstürzten Ausdehnung mancher Betriebe beigetragen haben.[1]) Unmöglich wäre es, die Verantwortung für eine konjunkturpolitische Auftragspolitik den einzelnen Verbrauchsstellen zu nehmen, um sie einer hierfür besonders geschaffenen „konjunkturpolitischen Zentrale" aufzubürden. „Mit der bewußten, wissenschaftlich geregelten Konjunkturgestaltung hat es noch gute Weile."[2]) Denkbar ist sie überhaupt nur insoweit, als man ohne eine echte Konjunkturprognose auskommt.

Hieraus folgt, daß die Möglichkeiten, mit Hilfe der öffentlichen Aufträge auf die Gesamtkonjunktur Einfluß zu gewinnen, recht gering sind. Zum mindesten wird man die Hoffnung aufgeben müssen, die bisher so oft laut wurde,[3]) einer konjunkturellen Arbeitslosigkeit vorbeugen zu können. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Eintritt eines Konjunkturabschwunges stehen mit diesem Ueberlegungen in keinem engeren Zusammenhang. Ihre Berechtigung oder Fehlerhaftigkeit bleibt also zunächst unberührt.

8. Geldseite und konjunkturpolitische Beschaffungspolitik.

Die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Geldseite und konjunkturpolitischer Beschaffungspolitik kann sich auf die Betrachtung

[1]) Die Regelung der Notstandsarbeiten, Beitrag zur Arbeitslosenstatistik Nr. 2 (1905), S. 149. Man könnte auch daran erinnern, dass das Arbeitsbeschaffungsprogramm 1926 mitten im Konjunkturaufschwung seine Erledigung fand.

[2]) Berliner Tageblatt Nr. 105 vom 2. 3. 1929.

[3]) z. B. E. Bernhardt. Die Vergebung der öffentlichen Arbeiten in Deutschland im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit, Bln. (1913) S. 5: „Es darf gar nicht erst soweit kommen . . . Wird ein Teil der . . . Arbeiten . . . regelmäßig zurückgestellt und beim Umschwung der Konjunktur in Auftrag gegeben, so brauchen die Betriebe . . . erst garnicht ihre Arbeitskräfte zu entlassen."

derjenigen Maßnahmen beschränken, die ausdrücklich im Sinne einer Einengung der zyklischen Schwankungen wirken sollen, bzw. unabsichtlich im gleichen Sinne wirken.

Der Begriff Geldseite wird einer von Wagemann gegebenen Gruppierung des wirtschaftlichen Beobachtungsmaterials entnommen. Wagemann unterscheidet[1]):

1. den Güterkreislauf (oder die Güterseite),
2. von dem Geldkreislauf (der Geldseite).

Im Güterkreislauf finden wir die vom Geldschleier[2]) befreit darzustellenden Vorgänge der Güterherstellung, -verteilung und des Güterverbrauchs. Mit dem Begriff des Geldkreislaufes soll der Versuch gemacht werden, die „vielmillionenfachen Zahlungsvorgänge einer Volkswirtschaft"[3]) unabhängig von den hinter ihnen stehenden Vorgängen in der Güterseite darzustellen und auf ihre Bedeutung für den Konjunkturablauf zu untersuchen.

Es ergibt sich nun folgende Fragestellung:

1. Ist die Finanzierung der verstärkten öffentlichen Aufträge im gegebenen Zeitpunkt, also kurz nach Eintritt des Konjunkturumschwunges grundsätzlich möglich (die finanztechnische Lösung dieses Problems bleibe zurückgestellt)? Bei der Beantwortung dieser Frage ist sodann Rücksicht zu nehmen auf das Problem,

2. wie die Durchführung der Finanzierung auf die Entwicklung der Kreditmärkte während der Wechsellagen der Konjunktur wirkt. Diesen gewissermaßen qualitativen Betrachtungen muß die quantitative Frage folgen,

3. ob Wirkung und Rückwirkung einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik selbst bei Zusammenfassung aller Kräfte auf die Geldseite einen ausschlaggebenden Einfluß ausübt.

Eine verstärkte Auftragserteilung könnte bei den öffentlichen Einrichtungen finanziert werden:

1. durch Erhöhung der laufenden Einnahmen,
2. durch Aufzehrung angesammelter Fonds und
3. durch Beanspruchung des inländischen oder
4. des ausländischen Kreditmarktes.

Die Erhöhung der laufenden Einnahmen könnte einmal durch erhebliche Heraufsetzung der Steuersätze erzielt werden. Da aber der Ertrag der Steuern bekanntlich in der Depression sinkt, wäre es an sich fraglich, ob überhaupt eine ausreichende Steigerung der Erträgnisse auf diesem Wege möglich wäre. Andererseits könnten die öffentlichen Unternehmungen, die in den meisten Fällen für ihre Leistungen eine gewisse Monopolstellung haben, ihre Tarife erhöhen. Dieser Gedanke

[1]) E. Wagemann, a. a. O. S. 39 ff.

[2]) a. a. O. S. 26.

[3]) E. Wagemann, a. a. O. S. 39.

scheidet aber vollkommen aus, da ja die erhöhten Abgaben die Entwicklung der Wirtschaft und damit der Konjunktur nur noch stärker hemmen würden.

Die Finanzierung der verstärkten Auftragserteilung durch Fonds, die vorher während der guten Jahre angesammelt werden müßten, käme nach den heutigen Finanzierungsgrundsätzen in erster Linie für den vorwegzunehmenden oder zurückgestellten laufenden Bedarf einschließlich der Erneuerungsarbeiten in Betracht. Grundsätzlich dürften keine Schwierigkeiten bestehen, solche Fonds bei den einzelnen öffentlichen Einrichtungen zu bilden, die ja, wenn auch nicht bewußt zu konjunkturpolitischem Zwecke, bei privaten Unternehmungen in Form von stillen oder offenen Reserven angesammelt werden. Praktisch wird es allerdings notwendig werden, eine Menge von Hemmnissen aus dem Wege zu räumen, ehe sich eine zweckmäßige Form zu ausreichender Fondsbildung und zu ihrer Verwaltung bei Staat und Gemeinde einbürgert. Der Kampf der öffentlichen Meinung gegen eine derartige „Thesaurierungspolitik" könnte hier übergangen werden, wenn die offensichtlichen Gefahren zu beseitigen sind.

Schwierigkeiten erstehen nämlich in erheblichem Umfange bei der Frage der langfristigen Verwaltung der angesammelten Mittel vor ihrer Verwertung. Es gäbe drei Möglichkeiten:

1. Anlage auf dem inländischen Kreditmarkt,
2. Anlage im Auslande,
3. Hortung, also deflatorische Ansammlung.

Bei der Anlage am inländischen Kreditmarkt sehen wir zunächst von den Gefahren ab, die entstehen, wenn öffentliche Einrichtungen als Geldgeber auftreten; es sei also eine zweckmäßige Anlagetechnik vorausgesetzt. Die Wirkung dieser Anlage auf die konjunkturelle Entwicklung der Geldseite wird sehr verschieden beurteilt. Ueberwiegend besteht die Auffassung, daß durch die im Aufschwung der Wirtschaft zur Verfügung gestellten Beträge die Entwicklung des Aufschwunges gefördert werde. Wenn dann in der Depression der Geldmarkt flüssig geworden sei, würden die Kredite ohne Schwierigkeiten zurückgezahlt werden können.[1]) Dies bedeutet notwendigerweise den Verzicht auf ein Eingreifen während der Krise.[2]) Zieht die öffentliche Hand ihre Guthaben bei flüssiger werdendem Geldmarkt zurück, so würde die Kreditverbilligung gehemmt. Aber erst nach erfolgter Kreditverbilligung zeige sich in der Wirtschaft ein echter Aufschwung, ein Anreiz zu Neugründungen.[3]) Mithin zehre diese Politik am kommenden Aufschwung der Wirtschaft.[4]) Wir geben diese Gedankengänge wieder, ohne uns der Tatsache zu verschließen,

[1]) Gutachten, a. a. O. S. 6.
[2]) desgl. S. 17.
[3]) Elsass, a. a. O.
[4]) Mombert, Konjunkturausgleich durch Vergebung öffentlicher Aufträge, Sparkasse (1928) H. 21.

daß „alle diese Deduktionen problematisch sind; sie zeigen nicht, wie in Wirklichkeit die Wirtschaft auf das Beschaffungswesen und die damit zusammenhängenden Finanzierungsmaßnahmen reagieren."[1])

Anlage auf ausländischen Kreditmärkten müßte erfolgen, wenn man es zur Stabilisierung der Konjunktur für notwendig hält, die gesammelten Kapitalien vom inländischen Markte auszuschalten, ohne auf eine zinstragende Anlage verzichten zu wollen. Abgesehen von der Währungsfrage müßte die volkswirtschaftliche Wirkung auf die Geldseite ähnlich sein der Hortung, d. h. der deflatorischen Sterilisierung der sich ansammelnden Beträge. Hierdurch würde während des Aufschwunges der Wirtschaft Kaufkraft entzogen, die Aufwärtsentwicklung also gehemmt. Während des Abschwunges und schon während der Krise könnten aber zusätzliche Kaufkraftmengen der Wirtschaft zugeleitet werden. Auch über diesen Weg kann man geteilter Meinung sein. Eine Regelung der in die Wirtschaft strömenden Kaufkraftmengen kann man durch entsprechende Maßnahmen der Notenbank erreichen. Hiervon machen die Notenbanken schon Gebrauch, und es scheint aus manchen Gründen nicht zweckmäßig, anstelle dieses einfachen Weges denjenigen über eine andere Verteilung der öffentlichen Aufträge zu wählen.[2]) Es muß darauf hingewiesen werden, daß sich diese Begründung lediglich auf die Verhältnisse der Geldseite beziehen kann. Denn wenn auch die Kreditpolitik der Notenbanken die Konjunktursymptome der Geldseite beeinflussen kann, so kann auf diesem Wege nur in indirekter, nämlich hemmender oder fördernder Weise Einfluß auf Produktion und Nachfrage innerhalb der Güterseite genommen werden. Die unmittelbare Nachfrageverschiebung durch das öffentliche Beschaffungswesen eröffnet — scheinbar — viel weitergehende Möglichkeiten eines Konjunkturausgleichs.

Schließlich könnte das zusätzliche Beschaffungsprogramm durch Anleihen finanziert werden. Es ist klar, daß dies nur dann zweckmäßig ist, wenn durch die Beanspruchung des Kapitalmarktes nicht die Wirtschaft in der Kapitalbeschaffung behindert wird. Sonst würde ja schließlich lediglich eine Ablenkung des an sich auch ohne öffentliche Aufträge nicht müßigen Geldes stattfinden. Damit kommt man wieder auf die Unmöglichkeit zurück, der Wirtschaft in der Krise durch verstärkte Beschaffungen zu helfen.[3]) Dagegen ist nach der Liquidation des Konjunkturumschwunges erfahrungsgemäß reichlicher Anlage suchendes Kapital vorhanden. Es bleibt aber zunächst am Geldmarkt, weil mit dem Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft noch das Vertrauen in langfristige neue Anlagemöglichkeiten fehlt. Es wäre zu prüfen, ob in diesem Augenblick zunächst durch Aufnahme kurzfristiger Kredite die Ingangbringung zusätzlicher öffentlicher Arbeiten zu ermöglichen ist. Im weiteren Verlauf der Depression besteht geringere Schwierigkeit, diese Arbeitsbeschaffungs-

[1]) Wagemann, a. a. O. S. 216.
[2]) Mombert, a. a. O.
[3]) Gutachten, a. a. O. S. 17.

kredite in Anleihen zu konsolidieren. Dieser Weg ist ja auch schon, wenn auch ohne den Erfolg einer Konjunkturstabilisierung, begangen worden.[1])

Insgesamt ist das Problem der Finanzierung der zusätzlichen Beschaffungen ein reines Problem der Kreditpolitik: Entweder die öffentliche Hand tritt mit Kreditansprüchen selbst auf, oder sie löst eine private Kreditbeanspruchung aus, wenn sie ihre Guthaben in dem Zeitpunkt kündigt, wo sie den Kreditnehmern i. Allg. noch unentbehrlich sind. Das Problem wandelt sich dann in die Fragestellung, ob in dem Augenblick, wo die private Tätigkeit nachläßt, der Kredit ausgedehnt werden soll und kann. Ob er ausgedehnt werden **soll** oder nicht, ist eine kreditpolitische Frage, deren Beantwortung die Lage des Arbeitsmarktes, der Stand der Ersparnisbildung[2]), die Entwicklung der Preise und die währungspolitische Lage zugrunde zu legen ist. Ob er ausgedehnt werden **kann,** wird lediglich von geld- und banktechnischen Momenten bestimmt.[3]) Mithin kann nicht allgemein gesagt werden, daß einer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik, wenn sie von der Güterseite aus als zweckmäßig anzusehen ist, Schwierigkeiten von der Geldseite entstehen müssen.

Die vorausgegangenen Ueberlegungen ließen zunächst die Frage ganz unberücksichtigt, ob überhaupt die zusätzlichen Mittel, die durch konjunkturpolitische Beschaffungsmaßnahmen in ihrer Bewegung geleitet werden, mengenmäßig für die Kreditmarktentwicklung von solcher Bedeutung sind, daß mit nachhaltigen Rückwirkungen gerechnet werden kann. Denn, auch wenn auf die inbetracht kommenden Wirtschaftszweige durch die zusätzlichen Aufträge eine wohltätige Wirkung erziehlt wird, so beschränkt sich diese auf der Güterseite zunächst auf den beeinflußten Ausschnitt der Wirtschaft. Demgegenüber treffen alle kreditären Rückwirkungen auf den einheitlich organisierten Kreditmarkt der gesamten Volkswirtschaft und verteilen sich gewissermaßen über eine viel größere Oberfläche, sodaß die nachteiligen wie die vorteiligen Wirkungen auf der Geldseite im umgekehrten Verhältnis zur Größe des Marktes, also nur mit viel kleineren Ausschlägen in Erscheinung treten können.

Verstärkt wird diese Tatsache noch durch die Leichtigkeit, mit der sich die Kreditmärkte der Volkswirtschaftlichen gegenseitig ausgleichen können. Dabei wird die Richtung des internationalen Kreditstromes z. T. durch das Zinsgefälle bestimmt und dieses wiederum durch die Diskontpolitik der Notenbanken. Krediteinfuhr und Kreditausfuhr kennen nicht die Hemmungen, die dem Warenhandel entgegen gestellt werden. Die vorhandenen Hemmungen gegenüber der internationalen Kapitalwanderung sind beispielweise leider so gering, daß ein in seiner Zahlungsbilanz infolge der Reparationen ganz unausgeglichen Volkswirtschaft wie die deutsche der Nachkriegszeit schon mehr als zehn Jahre die Salden der Zahlungsbilanz einfach durch Auslandskredite ausgleichen konnte.

[1]) Vergl. die weiter unten dargestellten Beispiele.
[2]) A. Hahn, Art. „Kredit", Handw. d. Staatsw. Bd. 5, Seite 947.
[3]) a. a. O.

IV. Konjunkturpolitische Beschaffungpolitik und Arbeitsbeschaffung in Vergangenheit u. Gegenwart.

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ihre Formen.

In Vergangenheit und Gegenwart zeigen die praktischen Versuche einer Konjunkturbeeinflußung durch öffentliche Aufträge fast nie das reine Wesen unserer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik. Dies besteht, wie gezeigt wurde, darin, den durch Beschaffungspläne oder Voranschläge festgestellten öffentlichen Bedarf im Sinne einer Verminderung der Bedarfsschwankungen auf den Warenmärkten zeitlich verschoben zu befriedigen. Vielmehr tauchen nebenbei immer Vorstellungen einer zusätzlichen Arbeitsbeschaffung auf. So stoßen wir überall und immer wieder auf eine Reihe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Wirklichkeit Notstandsmaßnahmen sind. Die echte Idee der konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik ist nicht neu und hat schon in fast allen Verdingungsordnungen Erwähnung gefunden. Trotzdem ist praktisch immer nur im Augenblick der konjunkturellen Notlage ihrer gedacht.

Es bleibt deshalb nichts übrig, als die bisherigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit kurz darzustellen, und soweit es möglich st, die echt konjunkturpolitischen hervorzuheben.

Die bisher angewandten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können folgendermaßen gegliedert werden:

1. Notstandsarbeiten[1]), die an sich ohne wirtschaftlichen Wert sind, also lediglich zur Beschäftigung der Erwerbslosen veranstaltet werden.
2. Notstandsarbeiten von volkswirtschaftlichem Wert, aber ohne privatwirtschaftliche Rentabilität.
3. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Rahmen der produktiven Erwerbslosenfürsorge, z. B. außergewöhnliche Förderung privater Auftragserteilung durch Zuschüsse und Darlehen.
4. Konjunkturpolitische Verschiebung des öffentlichen Bedarfs.

Maßnahmen dieser Art sind von Staat und Gemeinde in zahlreichen Fällen und mit wechselndem Erfolg durchgeführt, und in zahllosen Fällen in der Literatur vorgeschlagen. Die folgende Darstellung kann deshalb nur Beispiele bringen, aber nicht im entferntesten die bisherigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen insgesamt verzeichnen.

[1]) „Nach vorherrschender Auffassung sind Notstandsarbeiten ausserordentliche Maßnahmen, welche zur Bekämpfung eines Notstandes, wie er im Fall einer aussergewöhnlich grossen Arbeitslosigkeit vorliegt, unternommen werden." (Beiträge z. Arbeiterstatistik Nr. 2. Die Regelung der Notstandsarbeiten in den deutschen Städten. Kaiserl. Stat. Amt, Abt. f. Arbeiterstatistik, Berlin 1905, S. 6.)

Das Reglement des Obersten Arbeitsrates in Frankreich (1896).

Der erste großzügige Versuch einer Regelung der Notstandsmaßnahmen erfolgte in Frankreich durch ein Reglement des Obersten Arbeitsrates im Dezember 1896.[1]) Aus den umfangreichen Bestimmungen seien einige Punkte von Interesse hervorgehoben.[2])

1. Nur Arbeiten allgemeinen Nutzens aber nicht dringlicher Natur sollen im Wege der Notstandsarbeiten vergeben werden.
2. Maßnahmen sind zu treffen, daß nur Arbeiter, die am Ort der Arbeit brotlos geworden sind, durch Notstandsarbeiten unterstützt werden.
3. Mit Rücksicht auf die meist geringe Qnalität der arbeitslosen Personen wird empfohlen, die Akkordarbeit dem Stundenlohn vorzuziehen.
4. Die Arbeitsdauer ist so zu bemessen, daß den Notstandsarbeitern ausreichende Zeit zur Verfügung steht, um sich nach regulärer Arbeitsgelegenheit umzutun.
5. Es wird hingewiesen auf die Notwendigkeit, die öffentlichen Arbeiten in Zeiten zu vergeben, in denen erfahrungsgemäß die private Tätigkeit nachläßt. Insbesondere ist hierbei auf den alljährlich im Winter wahrzunehmenden Arbeitsmangel hingewiesen. Mit Rücksicht hierauf soll die Vergebung der öffentlichen Aufträge in Zeiten lebhafter privater Tätigkeit zurückgehalten werden.

Als dies Reglement der Oeffentlichkeit übergeben wurde, war die Depression ihrem Ende schon entgegengegangen. Der Aufschwung hatte eingesetzt, sodaß während der nächsten drei Jahre in Frankreich nur wenige Notstandsarbeiten vergeben wurden. Im Jahre 1900 setzte eine neue Depression ein und den unteren Behörden wurden vom Obersten Arbeitsrat die Bestimmungen des Reglements in Erinnerung gebracht. Insbesondere war die Regierung bereit, Arbeiten durch Zuschüsse zu unterstützen, durch die zukünftiger Bedarf der Gemeinden und Verwaltungen vorzeitig befriedigt werden konnte, um der Stockung des Wirtschaftslebens wirksamer entgegentreten zu können.

Ein offensichtlicher Erfolg war diesen Bemühungen nicht beschieden, insbesondere wurde keine Beeinflussung des Beschäftigungsgrades festgestellt. Ob irgendwelche öffentlichen Aufträge in den erwähnten ersten drei Konjunkturjahren nach dem Erlaß des Reglements mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Belebung zurückgestellt worden sind, ist nicht festzustellen.

[1]) P. Bramstedt. Das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde. Diss. Kiel 1909. S. 18 ff.
[2]) G. v. Schanz. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Brauns Archiv für soziale Gesetzgebung, S. 633.

Der „Unemployed Workmen Act“ (1905).

Ein Gesetz zur Ermöglichung von Maßnahmen gegen die Stockung des Wirtschaftslebens auf dem Wege der Arbeitsbeschaffung wurde in England im Jahre 1905 durch das Parlament genehmigt. Dies Gesetz wurde am 11. August 1905 als „Unemployed Workmen Act“ verkündet.[1])

Auch diese Regelung ist durch die Notlage des Augenblickes erzwungen und nicht ohne Druck von Seiten der Gewerkschaften und der Arbeitslosen zustande gekommen. Erregte Versammlungen, Arbeitslosenproteste und Eingaben an die Regierung infolge ausgedehntesten Notstandes in den Kreisen der zahllosen Erwerbslosen drängten zur Inangriffnahme von Notstandsmaßnahmen. Auf Grund des Unemployed Workmen Act wurden in London für die einzelnen Stadtbezirke lokale Arbeitsausschüsse gebildet, die in einer Zentrale ihren Zusammenschluß fanden. Außerhalb Londons wurden über ganz England Bezirke von bestimmter Größe gebildet, die jeweils von einem ähnlich organisierten Arbeitsausschuß bearbeitet werden sollten. Auch diese Arbeitsausschüsse fanden in der Zentrale ihre gemeinsame Spitze. Die Funktionen der Organisation innerhalb Londons und für das übrige England waren im wesentlichen gleich. Die Arbeitslosen sollten an den zuständigen Arbeitsausschuß mit einem Unterstützungsgesuch herantreten. Der Arbeitsausschuß hatte dann die Aufgabe, die lokale Arbeitsmarktlage zu untersuchen, und die zahlreichen Unterstützungsgesuche zu bearbeiten.

Voraussetzung für die Berücksichtigung eines Gesuches war die Erfüllung der Aufenthaltsklausel. Der Antragsteller mußte 12 Monate am Orte ansäßig gewesen sein. Diese Bestimmung war vor allem von Bedeutung für London, weil hierdurch der bisher ungehemmte Zustrom von Arbeitslosen aus dem übrigen England nach der Stadt der chronischen Arbeitslosigkeit verhütet werden sollte. Der zuständige Arbeitsausschuß entschied dann nach einer der folgenden Möglichkeiten:

1. Ablehnung des Gesuches, wodurch der Antragsteller ohne jede Unterstützung auf den Arbeitsmarkt zurückgewiesen wurde.
2. Gewährung einer Unterstützung an den Erwerbslosen im Wege der Armenpflege.
3. Weiterleitung des Gesuches an die Zentrale.
4. Es erfolgt die Empfehlung, den Antragsteller durch Notstandsarbeiten zu beschäftigen.

Der Zentrale lag die vermittelnde Information zwischen den lokalen Ausschüssen, die Aufsicht über diese und die organisatorische Leitung der gesamten Einrichtung ob.

Die Finanzierung der auf Grund des Unemployed Workmen Act beschlossenen Notstandsmaßnahmen erfolgte aus Fonds, die z. T. aus freiwilligen Sammlungen für die Armenpflege, z. T. aus Beiträgen von

[1]) P. Bramstedt, a. a. O.

den einzelnen Bezirken stammten und im Verhältnis der Steuerrate bemessen waren. Eine grundsätzliche Bedeutung hatte die Bestimmung, daß die im Rahmen dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Notstandsarbeiten beschäftigten Erwerbslosen nicht in ihren bürgerlichen Rechten beschränkt wurden, wie dies der Fall bei den durch die Armenpflege unterstützten war. Denn hiermit wurde anerkannt, daß die Beschäftigungslosigkeit nicht immer als Folge mangelnder Arbeitslust oder Arbeitsfähigkeit anzusehen ist, sondern teilweise gewissermaßen durch höhere Gewalt schuldlos und zufällig den Arbeitnehmer treffen kann. Das Gesetz erhielt zunächst für drei Jahre Gültigkeit. Im Falle der Nichtverlängerung des Gesetzes durch das Parlament war den lokalen Behörden anheim gegeben, die Auflösungsbestimmungen für die vorhandenen Arbeitsausschüsse nach Maßgabe der jeweiligen Verhältnisse selbständig zu verfügen.

Ueber Durchführung und Erfolg lag dem Unterhaus ein Bericht vor von John Burn, dem Präsidenten der durch das Gesetz gebildeten Organisation. Aus diesem geht hervor[1]), daß durchschnittlich zwei v. H. der männlichen Arbeiterbevölkerung Englands aus den Mitteln der Organisation unterstützt worden sind. Harte Kritik wird unmittelbar an den durchgeführten Maßnahmen geübt. Die geleisteten Arbeiten stellten sich als minderwertig heraus, sie seien kostspielig gewesen und hätten viel Aufsichtspersonal beansprucht. Dies erkläre sich z. T. dadurch, daß die vielfach unterernährten Menschen meist außerhalb ihrer erlernten Berufe beschäftigt wurden.

2. Arbeitsbeschaffung und konjunkturpolitische Beschaffungspolitik in Deutschland vor dem Weltkriege.

In Deutschland wurde während der Vorkriegszeit die Arbeitsbeschaffung in erster Linie von den Gemeinden organisiert und durchgeführt. Ihnen lag auch die Last der Wohlfahrtspflege und der Arbeitslosenfürsorge ob bis zur grundsätzlichen Uebernahme des größeren Teils dieser Pflichten durch die das ganze Reich umspannende Arbeitslosenversicherung im Jahre 1924.

Manche Städte gingen so weit, Notstandsarbeiten ausführen zu lassen, bei denen man sich darüber klar war, daß sie vollkommen wertlos und überflüssig waren. Sie wurden also lediglich um ihres sozialen und psychologischen Zweckes willen vergeben. Z. B. ließ man in Charlottenburg entlegene Straßenzüge sechsmal wöchentlich reinigen, deren normale Reinigung zweimal wöchentlich erfolgte. Man erzielte auf diese Weise in den 90er Jahren und später, daß es tatsächlich niemand gab, der arbeitslos blieb, wenn er bereit war, jede ihm angebotene Arbeit anzunehmen. Natürlich trachtete man danach, die Notstandsarbeiten auf die Erstellung nützlicher Dinge zu beschränken.

Organisation und Erfolg derartiger Notstandsmaßnahmen werden durch zahlreiche Enqueten dargestellt. Ueber die Krisenjahre 1901 und

[1]) Wirkung des engl. Gesetzes über Beschäftigung Arbeitsloser, Soziale Praxis, XV, 44 (1905/06) Sp. 1144 ff.

und 1902 findet man beispielsweise zwei ausführliche Untersuchungen.[1]) Aus diesen sei über einige fortschrittliche Gesichtspunkte berichtet. Zunächst jedoch die Feststellung, daß die Mehrkosten für Arbeitsleistungen in Form von Notstandsarbeiten gegenüber den üblichen Kosten der gleichen Arbeiten auf dem freien Markte bei den verschiedenen Städten zwischen 20 und 50% schwankten.[2]) Dies dürfte die rein wirtschaftliche Seite derartiger Maßnahmen genügend charakterisieren. Der sozialpolitische Erfolg, den man auch als psychologischen Erfolg bezeichnen mag[3]), bleibt natürlich von diesem Urteil unberührt. Man kann aber nicht einfach die Zahl der beschäftigten Erwerbslosen als Maß für den Erfolg nehmen. Denn voller Erfolg im Einzelfall wäre erst dann erreicht, wenn man den Erwerbslosen in seinem eigenen Beruf beschäftigen könnte. Dies war aber im allgemeinen nicht möglich. Es handelte sich nämlich, wie immer wieder bei Notstandsarbeiten, um Straßenarbeiten, Erdbewegungen, Steinschlagarbeiten, Straßenreinigung, Forstanpflanzungen usw.[4]) In den Enqueten bleibt die Frage unbeantwortet, ob dieser sozialpolitische Erfolg die Kostendifferenz rechtfertigt, sofern nicht die ganzen Kosten sozialpolitischer Aufwand sind. Es bleibt unerörtert, ob nicht vielleicht eine andere Verwendung der gleichen Summen einen größeren Gesamterfolg erzielt hätte.

In bezug auf die Vorbereitungen der Notstandsarbeiten ist hervorzuheben, daß verschiedene Städte, z. B. Charlottenburg, Frankfurt, Köln und Nürnberg die regelmäßige Vorsorge für saisonbedingte Arbeitslosigkeit begannen und zu diesem Zwecke Aufträge für die flauen Monate zurückstellten.[5]) Hiermit treten demnach schon Versuche einer echten Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge hervor, die insbesondere auf dem Gebiete der Bauarbeiten bedeutenden Erfolg gezeitigt haben sollen.[6])

Frankfurt und Charlottenburg waren die ersten Gemeindeverwaltungen[7]), die das Problem der Nachfrageverschiebung nicht nur saisonmäßig, sondern auch konjunkturell praktisch zu verwirklichen suchten. In Charlottenburg wurde am 5. Juni 1902 eine Umfrage an alle Verwaltungsstellen gerichtet, durch die festgestellt werden sollte, welche Aufträge aufschiebbar oder verfrühbar wären.

[1]) Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, 58. Heft: Die Einrichtung von Notstandsarbeiten und ihre Erfolge. Gutachten von P. Hartmann u. R. Schwander, Lpzg. (1902).
Beiträge z. Arbeiterstatistik, Nr. 2. Die Regelung der Notstandsarbeiten in den deutschen Städten. Bearb. i. Kaiserl. Stat. Amt, Bln. (1905).

[2]) Beiträge, a. a. O. S. 111 ff.

[3]) Schriften des Vereins, a. a. O. S. 44.

[4]) Beiträge, a. a. O. S. 28, P. Bramstedt, Arbeitslosenversicherung u. Etatpolitik. Soziale Praxis (1913) XXII, Sp. 385.

[5]) Schriften des Vereins . . ., a. a. O., S. 16/17.

[6]) F. Elsass, Oeffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik, Mag. d. Wirtsch. IV, 14, S. 592.

[7]) Jastrow, Art. Arbeitsverschiebung, Hand. d. Kommunalwiss., herausgeg. v. J. Brix, H. Lindemann, O. Most, Jena (1924), S. 148.

Am 14. 11. 1902 hielt der Magistrat der Stadt Frankfurt a. M. vor den Stadtverordneten einen Vortrag[1]), in welchem ein Ueberblick über die städtischen Maßnahmen für die außergewöhnliche winterliche Arbeitslosigkeit gegeben wurde und in welchem die Arbeitsverschiebung als eine der Maßnahmen prinzipiell aufgenommen wurde. Es mangelte jedoch — wie auch heute noch — bei den zuständigen Dienststellen vielfach an einem ausreichenden Verständnis für die Aufgabe.[2])

Im Jahre 1908 — also wieder nach hereingebrochener Krise — griff man in Charlottenburg mit neuer Engerie die Frage der Arbeitsverschiebung auf. Wieder belastete eine drückende winterliche Arbeitslosigkeit die Gemeinde, sodaß unbedingt für Abhilfe gesorgt werden mußte. Um auch von außen auf die einzelnen Verwaltungsstellen Einfluß nehmen zu können, wurde eine gemischte Deputation gebildet, die aus Mitgliedern dieser Verwaltungen und der Wohlfahrtseinrichtungen (Arbeitslosenfürsorge, Arbeitsämter) bestand. Diese Deputation bearbeitete die Beschaffungsprogramme der einzelnen Verwaltungsstellen unter dem Gesichtspunkt, alle Arbeiten, die im Winter ausgeführt werden konnten, in diese Jahreszeit zu verlegen.

Wie schon erwähnt, lag in der Vorkriegszeit das Schwergewicht der Arbeitslosenbetreuung bei den Gemeinden. So ist es erklärlich, daß staatlicherseits verhältnismäßig wenig für eine Arbeitsmarktpolitik durch Beschaffungsmaßnahmen getan wurde.

Das der Gedanke der Rücksichtnahme auf die Wirtschaftslage auch bei der Vergebung staatlicher Aufträge im Vorkriegsdeutschland bekannt war und zur Beobachtung den ausführenden Instanzen nahegelegt wurde, beweist z. B. ein Erlaß des hessischen Ministeriums für öffentliche Arbeiten vom 24. Febr. 1911, in welchem es unter Ziffer 7 und 8 heißt:

„7. Die Fristen für die Ausführung sollen so bemessen werden, daß gegebenenfalls auch kleinere Unternehmer sich beteiligen können.

8. Um den Gewerbetreibenden, die sich um staatliche Bauausführungen bewerben wollen, dies zu erleichtern, empfiehlt es sich, soweit es mit der Größe und dem Betrieb des Baues sowie der Inanspruchnahme des am Bau beschäftigten Personals vereinbar ist, Vorkehrungen zu treffen, daß die Rohbauarbeiten möglichst vor Beginn der eigentlichen Bauzeit ausgeschrieben und zeitig im Frühjahr vergeben werden; ferner daß für die Werkstattarbeiten des inneren Ausbaus nach Möglichkeit die geschäftsstille Zeit, insbesondere die Wintermonate, ausgenutzt werden kann.

Um eine drohende Arbeitslosigkeit zu verhüten oder ihr entgegen zu treten, wird den Baubehörden anheimgegeben, zur Ausführung genehmigte Arbeiten und Lieferungen je nach dem Grad ihrer Dringlichkeit zurückzustellen und erst dann auszuführen, wenn die geschäftsstille Zeit eingetreten ist.“[1])

[1]) Stadtverordnetenvorlage Nr. 121, Frankfurt (1902), S. 183.
[2]) Jastrow, a. a. O. S. 148.

Für die Eisenbahnverwaltungen bestanden in Vorkriegszeiten keine allgemeinen Bestimmungen, die eine Verlegung der Arbeiten in die wirtschaftlich stille Zeit bezweckten. Mit Rücksicht auf „fiskalische und technische Schwierigkeiten“ käme eine systematische Durchführung derartiger Maßnahmen kaum in Frage. Jedoch würden z. B. die Aufträge für Waggons unabhängig von der Wirtschaftslage und der Beanspruchung der Bahnen gleichmäßig über die Jahre verteilt.[2]) Dies erfolgte also schon in der Erkenntnis, daß die Waggonindustrie zu den Wirtschaftszweigen zu zählen ist, die überwiegend durch öffentliche Aufträge beschäftigt ist und die deshalb auf möglichst gleichmäßige Auftragsvergebung durch diesen Auftraggeber Wert legt.

Diese gleichmäßige Verteilung der Aufträge an die Lokomotiv- und Waggonindustrie, wie auch der zur Ausführung gebrachten Bauarbeiten hat schon wiederholt den Grad der Arbeitslosigkeit wohltuend beeinflußt und Arbeitsmangel von den betreffenden Firmen ferngehalten.[3]) Als vorbeugende Maßnahme im Sinne unserer konjunkturpolitischen Beschaffungspolitik ist zu erwähnen, daß Ende 1900, also bei Beginn der Depression, der preußisch-hessischen Staatsbahn aus früher bewilligten Krediten Fonds in Höhe von 447 Millionen M. zur Verfügung standen. Diese waren dazu vorgesehen, ausgleichend auf die Schwankungen des Wirtschaftslebens einzuwirken. Der Industrie wurde hierdurch „eine erwünschte Stütze“ geboten. Weitere Fonds standen den einzelnen Verwaltungen in Preußen zur Erhöhung der Bautätigkeit zur Verfügung.[4])

Ungünstige Erfahrungen wurden jedoch bei den sächsichen Staatsbahnen gemacht. Selbst die Aufträge auf Fahrbetriebsmittel konnten nicht immer stetig vergeben werden. Oft mußte auf rasche Lieferung gedrängt werden. Bei Arbeitsmangel konnte jedoch gelegentlich dadurch ausgeholfen werden, daß vorzeitige Bestellungen herausgegeben wurden, soweit dies finanziell möglich war.[5])

Das Problem einer großzügigen Verlegung von Arbeiten in die Depression wurde von den preußischen Hochbauverwaltungen und der Verwaltung für Wasserstraßen und Kanalbauten auch schon aufgegriffen. So besagen die einleitenden Bestimmungen des Preuß. Ministeriums für öffentl. Arbeiten vom 31. 1. 1908:

„Bei fortlaufendem Bedarf sind die Lieferfristen sachgemäß zu verteilen, wobei möglichst dem Bedürfnis der Lieferer nach gleichmäßiger Beschäftigung Rechnung zu tragen ist . . . .

[1]) Zitiert in E. Bernhardt. Die Vergebung der öffentlichen Aufträge in Deutschland im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Berlin (1913), S. 28.
[2]) E. Bernhardt, a. a. O. S. 32.
[3]) a. a. O. S. 33. Ebenso: Eingabe der deutschen Lokomotivindustrie Berlin, Feb. 1929, S. 6.
[4]) Soziale Praxis, XI, Spalte 66/67.
[5]) E. Bernhardt, a. a. O. S. 34.

Der mit der sinkenden Konjunktur auf vielen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens, wenn auch bisher nur in mäßigem Umfang eingetretene Rückgang des Arbeitsangebotes legt den Behörden der allgemeinen Bauverwaltung die Pflicht auf, zu prüfen, ob in ihrem Bereich die Möglichkeit vorhanden ist, vermehrte Arbeitsgelegenheit zu schaffen, falls sich dazu nach Lage der örtlichen Verhältnisse ein Bedürfnis ergibt."[1])

3. Die werteschaffende Erwerbslosenfürsorge.

Die Regelung der Notstandsmaßnahmen fand kurz nach Kriegsende in Deutschland mit der produktiven oder werteschaffenden Erwerbslosenfürsorge neue Wege zur Erweiterung und Verbesserung der an sich gleich gebliebenen — höchstens noch gesteigerten Aufgaben. Diese Maßnahmen verloren durch die neue Regelung großenteils den Charakter provisorischer lediglich dem Augenblick Rechnung tragender Maßnahmen. Außerdem wurde durch eine gewisse Vielseitigkeit der eingeschlagenen Wege mehr als bisher ermöglicht, Erwerbslose der verschiedensten Berufe innerhalb ihrer Berufsarbeit zu beschäftigen. So wurde erreicht, daß der Produktionsapparat der Volkswirtschaft besser ausgenutzt wurde. Allerdings sind ganz erhebliche finanzielle Mittel auf diese Weise verbraucht, manchmal wohl auch verschwendet worden. Rein sozialpolitisch gesehen zeigt der Erfolg dieser Maßnahmen, daß durch Zuschüsse oder Darlehensgewährungen Arbeitsmöglichkeiten geschaffen wurden, die ohne diese Hilfsmittel hätten unterbleiben müssen. Dies führte überdies zur Belebung zahlreicher Wirtschaftszweige in viel stärkerem Maße, als die Notstandsarbeiten, die in behördlicher Regie veranstaltet wurden.[2])

Der Grundgedanke der produktiven Erwerbslosenfürsorge besteht darin, Mittel, die für die Unterstützung der Erwerbslosen bereit gestellt sind, durch Beschaffung von Arbeitsgelegenheit werteschaffend zu verwenden. Ein Erlaß vom 28. 9. 1919 ermöglichte es den Gemeinden, für Arbeiten, bei denen die Beschäftigung unterstützungspflichtiger Erwerbsloser erfolgte, Zuschüsse aus Mitteln der Erwerbslosenfürsorge oder aus anderen öffentlichen Mitteln zu gewähren. Durch eine Novelle vom 27. 10. 1919 wurde ein bestimmtes Verhältnis der Zuschüsse zu der Zahl der Beschäftigten festgesetzt. Die Festsetzung erfolgte unter Berücksichtigung der Notlage in dem betreffenden Gebiet und betrug bis zum eineinhalbfachen der ersparten Erwerbslosenunterstützungen bei verlorenen Zuschüssen, bis zum $2^1/_2$-fachen bei Darlehen. Die Novelle v. 15. 1. 1920 wies auf die Bevorzugung der Darlehnsgewährung gegenüber der Gewährung von Zuschüssen hin. Die Ausführungsbestimmungen des Reichsarbeitsministers vom 13. 4. 1925 beschränken die Förderung von Notstandsarbeiten aus Mitteln der Erwerbslosenfürsorge auf Arbeiten, die einen „volkswirtschaftlichen Wert" haben, dem „gemeinsamen Nutzen

[1]) a. a. O. S. 25.
[2]) A. Wende, Art. Erwerbslosenfürsorge, Handw. d. Staatsw. 4 Aufl. Bd. 3 Jena 1926, S. 390.

dienen", und ohne Unterstützung aus der Erwerbslosenfürsorge nicht hätten durchgeführt werden können. Als Träger der Notstandsaktionen kommen die Gemeinden und andere gemeinnützige Körperschaften in Frage, nur ausnahmsweise private Unternehmungen, sodaß es sich also im wesentlichen um öffentliche Aufträge handelt, deren Durchführung durch die vereinten Finanzierungskräfte der öffentlichen Hand ermöglicht wird. Beispielweise wurden in Berlin die umfangreichen Bauten und Arbeiten auf dem Messegelände im Rahmen der werteschaffenden Erwerbslosenfürsorge durchgeführt.

Durch die Zusammenfassung der bisher gemeindlichen Arbeitsvermittlung und der Unterstützungseinrichtungen in der Form einer allgemeinen alle Arbeiter und Angestellten umfassenden Arbeitslosenversicherung entstand eine einheitliche Organisation, die z. B. interlokale Arbeitsmarktunterschiede ausgleichen, einen reibungsloseren finanziellen Ausgleich ermöglichen half. Durch dieses Gesetz erfolgte die schon seit langem vorgeschlagene Verbindung der drei hauptsächlichsten Faktoren zur unmittelbaren Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, nämlich der Arbeitslosenversicherung, des Arbeitsnachweises und der Arbeitsbeschaffung (in Form der produktiven Erwerbslosenfürsorge) in einer einzigen staatlichen Organisation, der Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung.[1]) In dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung vom 22. 2. 1924 und in dem Abänderungsgesetz vom 12. 10. 1929 wird über die werteschaffende Erwerbslosenfürsorge unter § 139 ausgeführt:

„Der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes kann zur Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verringern, insbesondere zur Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheit für die Arbeitslosen, Mittel der Reichsanstalt in der Form von Darlehn oder Zuschüssen in so weit zur Verfügung stellen, als die Mittel der Reichsanstalt durch die Maßnahme entlastet werden. . . . Der Verwaltungsausschuß kann seine Befugnisse aus Satz 1 auf die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter übertragen. Es dürfen nur solche Maßnahmen gefördert werden, die für die Volkswirtschaft von produktivem Wert sind, und insbesondere solche, die geeignet sind, die Menge einheimischer Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Betriebsstoffe zu vermehren. Darlehen an Private, auf Erwerb gerichtete Unternehmungen dürfen nicht gewährt werden."[2])

Für Maßnahmen dieser Art kann der Reichsarbeitsminister in Fällen, „die für die Wirtschaft besonders wertvoll sind", zur Unterstützung Darlehen und Zuschüsse aus Haushaltsmitteln gewähren. Die Bewilligung solcher Reichsmittel muß in der Regel durch Darlehn und Zinszuschüsse in gleicher Höhe von Seiten der Länder und Gemeinden unterstützt werden.

Die Aufbringung der Mittel für diese Notstandsaktionen erfolgt also rechtlich gesehen

[1]) P. Bramstedt, soziale Praxis XXII, a. a. O. Sp. 385.
[2]) Reichsgesetzblatt, Teil I, Nr. 14, 22. II. 1924, § 139.

1. aus den normalen Mitteln der Arbeitslosenversicherung, die nach § 142 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung[1]) durch die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgebracht werden,
2. aus Reichszuschüssen,
3. aus Zuschüssen der beteiligten Länder und Gemeinden,
4. durch den Träger der Notstandsarbeiten (Gemeinde, öffentliche Körperschaften usw.)

Wirtschaftlich gesehen erfolgt die Finanzierung

1. aus Mitteln der Auftraggeber,
2. aus allgemeinen öffentlichen Mitteln, die für diesen Zweck wegen eines außerordentlichen Notstandes bewilligt werden.
3. aus Mitteln, die durch die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Voraussicht zukünftigen Notstandes aufgespart sind.

Vom Standpunkt der Konjunkturpolitik ist es ein Mangel dieser Regelung, daß die zusätzlich zu bewilligenden Mittel für die Finanzierung häufig von ausschlaggebender Bedeutung für das Zustandekommen des Arbeitsvorhabens sind. Beispielsweise wurden die Mittel für das Arbeitsbeschaffungsprogramm 1926 aus der Reichskasse entnommen und durch Anleihebewilligungen gedeckt. Diese Anleihen konnten bisher noch nicht aufgelegt werden, sodaß die damaligen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ihr Teil zu den Finanzschwierigkeiten des Reiches im Dezember 1929 und zu der steigenden schwebenden Verschuldung beigetragen haben.

Welche Bedeutung der produktiven Erwerbslosenfürsorge vom Standpunkt der Arbeitsbeschaffung zukommt, erhellt daraus, daß es zeitweilig möglich war, über die Hälfte der unterstützten Erwerbslosen bei Notstandsarbeiten und anderen Maßnahmen der produktiven Erwerbslosenfürsorge zu beschäftigen.[2]) Jedoch vermißt man im Schriftum i. Allg. die Würdigung der tieferen wirtschaftlichen Zusammenhänge. Die Beschäftigung eines Arbeitslosen in der produktiven Erwerbslosenfürsorge erfordert die Aufbringung durchschnittlich der dreifachen Summe durch die Volkswirtschaft gegenüber der einfachen Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung. Allerdings kann man diese dreifache Summe z. T. als Anleihe beschaffen, da ja bleibende „Werte" geschaffen werden. Dagegen müssen die Arbeitslosenunterstützungen unmittelbar aufgebracht werden. Diese kann man nicht in gleicher Weise auf die Zukunft abwälzen. Zweifellos wurden in den meisten Fällen echte volkswirtschaftliche Werte geschaffen. Aber es wurde dabei der privaten Wirtschaft Geld und Kapital entzogen. Das muß sicher gelegentlich zur Einschränkung der privaten Tätigkeit, also zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit geführt haben.

Dieser Vermutung scheint die Flüssigkeit des deutschen Geldmarktes im Sommer 1926 zu widersprechen. Es wurde aber schon damals erkannt, daß die vorübergehende Geldfülle auf in großem Umfange hereinströmende Auslandskapitalien zurückzuführen war, die aus technischen Gründen vielfach nicht sogleich den Zwecken zugeführt werden konnten, zu denen sie aufgenommen waren.[1]) Die folgenden Jahre zeigen, daß sehr bald von dem Geldüberfluß nichts mehr übrig geblieben ist.

[1]) Reichsgesetzblatt, Teil I, Nr. 38, 18. X. 1929.
[2]) A. Wende, Art. Produktiver Erwerbslosenfürsorge, Hdw. d. Staatsw. Bd. 3., S. 391.

Die Mittel der produktiven Erwerbslosenfürsorge werden auch zur Hergabe von Ausrüstungsgegenständen, zur Förderung beruflicher Fortbildung, zur Umschulung der Erwerbslosen, zur Gewährung von Anlernezuschüssen und zur Ermöglichung der Fahrt an den Beschäftigungsort verwendet.[2])

Ueber die Maßnahmen im Rahmen der prod. Erwerbslosenfürsorge unterrichtet ein umfangreicher Bericht des 8. Ausschusses des Reichstages.[3]) Danach wurden damals fast 220 000 Erwerbslose mit Notstandsarbeiten beschäftigt.[4]) Dies bedeutet eine wesentliche Steigerung gegenüber dem letzten Vierteljahr 1925.

Straßenbau, Meliorationsarbeiten, Flußregulierungen, Arbeiten an Kanalbauten standen im Vordergrund.[5]) Geringere Möglichkeiten zur Durchführung von Notstandsarbeiten bestanden bei Reichsbahn und Reichspost.[6]) Erhebliche Mittel wurden zur Förderung des Wohnungsbaues bereitgestellt.[7]) Der Bericht kommt zu dem Schluß, daß in Anbetracht der großen Arbeitslosigkeit (Anfang 1926 etwa 2,5 Millionen Erwerbslose, mehrere Millionen Kurzarbeiter) dringend geboten sei, „in organischem Zusammenhang mit der Wirtschaft die notwendigen Maßnahmen" zu treffen, um „den Arbeitsmarkt zu heben, die Arbeitsmöglichkeit zu fördern und den Erwerbslosen Beschäftigung zu geben."[8]) Die Beschäftigung von etwa 500 000 Arbeitslosen wird gefordert. Als besonders empfehlenswerte Arbeitsmöglichkeiten werden genannt:

1. Straßenbau
2. Kultivierung von Oedlandflächen
3. Wasserstraßenbau
4. Flussregulierungen
5. Stauanlagen und Schutzdämme, im Zusammenhang mit
6. Wasserkraftanlagen
7. Wohnungsbau
8. Elektrifizierung der Eisenbahn.

Die wirtschaftspolitische Seite der produktiven Erwerbslosenfürsorge wurde damals im Vorl. RWR ausführlich erörtert. Am 14. VII. 1926 tagte in dieser Sache der wirtschaftspolitische und finanzpolitische Ausschuß. Damals lagen schon die außerordentlichen Arbeitsbeschaffungspläne der Reichsregierung vor, die als das Arbeitsbeschaffungsprogramm von 1926 bekannt sind.[9])

Den Beratungen lag folgende Entschließung des Arbeitsausschusses für Arbeitslosenversicherung vom 10. V. 1926 vor:

[1]) Reichstagsdrucksache Nr. 2921, 3. Wp. 24/27. Arbeitsbeschaffungsmassnahmen der Reichsregierung, Berlin 1927, S. 15.
[2]) A. Wende, a. a. O. S. 391.
[3]) Reichstagsdrucksache Nr. 2455 vom 26. VI. 26.
[4]) a. a. O. S. 15 [5]) a. a. O. S. 15 ff.
[6]) a. a. O. S. 6 ff. [7]) a. a. O. S. 34 ff.
[8]) a. a. O. S. 45. [9]) vergl. S. 81.

„Das Arbeitsproblem ist in Anbetracht der ungeheuren Zahl der Arbeitslosen durch eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit allein nicht zu lösen. Es tritt nunmehr, da vorsichtigerweise noch auf lange Zeit hinaus mit einer großen Zahl Arbeitsloser gerechnet werden muß, die Beschaffung produktiver Arbeit in den Vordergrund. Diese Arbeit ist in Deutschland vorhanden. Die Kultivierung von ungeheueren Mengen Oedland, die Schaffung von Wohnungen, der Bau von Kanälen und Automobilstraßen, die Nutzbarmachung von Wasserkräften für die Elektrizitätsversorgung, die Elektrifizierung der Bahnen, der Bau von Schnellbahnen, stellen (neben anderen hier nicht erwähnten Arbeitsmöglichkeiten) z. B. Arbeiten dar, die unmittelbar in Angriff genommen werden können. Freilich dürfen diese Arbeiten nicht in der Art der viel zu kostspieligen sogenannten Notstandsarbeiten durchgeführt werden. Aus der großen Zahl der Arbeitslosen lassen sich ohne Schwierigkeiten mehrere Hunderttausend für die erwähnten Arbeiten voll geeigneter Arbeitskräfte herausfinden und als normale Arbeiter verwenden. Auf diese Weise würde eine Fülle produktiver Arbeit geleistet und Werte geschaffen werden können, deren Nützlichkeit für die gesamte Wirtschaft außer Frage steht. Auch wenn sich auf diese Weise nur ein Drittel bis ein Viertel der vorhandenen Arbeitslosen beschäftigen ließe, würden große wirtschaftliche Werte geschaffen werden, die um so mehr ins Gewicht fallen, als bei der Beschränkung auf die reine Arbeitslosenunterstützung große Geldsummen ohne Gegenleistung hergegeben werden. . . ."[1])

Die Aussprache führte in einer Entschließung zu folgenden Ausführungen: Die vereinigten Ausschüsse glaubten, daß bei allen in Frage kommenden Arbeitsbeschaffungsvorschlägen es einer genauen Prüfung bedarf, wie es um die wirtschaftspolitischen Wirkungen, die Finanzierung und die Ertragsmöglichkeiten der einzelnen Projekte steht. Die weiteren Beratungen finden ihren Niederschlag in folgender Stellungsnahme.[2])

1. Die im Rahmen des Arbeitsbeschaffungsprogrammes auszuführenden Arbeiten müssen dazu geeignet sein, einer möglichst großen Zahl von Arbeitslosen und möglichst vielen unterbeschäftigten Industriezweigen für längere Dauer Beschäftigung zu verschaffen.

2. Die Arbeiten sollen produktiv sein. D. h. sie sollen entweder in absehbarer Zeit eine Rente abwerfen oder mindestens dazu führen, die allgemeine Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhöhen.

3. Die Vergebung der Arbeiten muß so erfolgen, daß die beteiligten Industrien eine Verstärkung ihres Beschäftigungsgrades erhalten. Zu vermeiden ist, daß durch die Auftragserteilung eine vorübergehende Ueberbeschäftigung entsteht, die nach Ausführung des Auftrages wieder

[1]) Drucksachen d. Vorl. RWR Nr. 349 (1927). Bericht über das Ergebnis der Beratungen des Arbeitsausschusses zur Untersuchung der wirtschaftspolitischen Seite des von der Regierung aufgestellten Arbeitsbeschaffungsprogrammes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, S. 1.

[2]) Drucksache des Vorl. RWR, a. a. O. S. 6.

eine Unterbeschäftigung und damit eine um so größere Arbeitslosigkeit zur Folge haben muß.

4. Die Durchführung des Programmes muß so erfolgen, daß vorzugsweise die Gebiete berücksichtigt werden, in denen die größere Arbeitslosigkeit herrscht.

5. Die Deckung der durch das Arbeitsbeschaffungsprogramm entstehenden Ausgaben sollte grundsätzlich im Anleihewege erfolgen.

6. Bei der Beschaffung der erforderlichen Mittel im Anleihewege sollte zeitlich so vorgegangen werden, daß eine Ueberbeanspruchung des heimischen Kapitalmarktes zum Nachteil der Kapitalbeschaffung für Industrie, Handel und Landwirtschaft vermieden wird.

7. Um den öffentlichen Körperschaften im Reich die Durchführung von produktiven Arbeiten zu erleichtern, empfiehlt der Ausschuß, daß die Beratungsstelle im Reichsfinanzministerium für die Aufnahme von ausländischen Anleihen in ihrer Politik nicht außer acht läßt, daß manche mit derartigen Anleiheprojekten verbundenen Pläne geeignet sind, die Arbeitslosigkeit erheblich einzuschränken und deshalb die Durchführung derartiger Anleiheprojekte nach Möglichkeit zu erleichtern ist (?).

8. Vom finanziellen Standpunkt aus betrachtet, liegt der Hauptwert des Arbeitsbeschaffungsprogrammes darin, daß die völlig unproduktiven laufenden hohen Ausgaben für die Unterstützung der Erwerbslosen durch Werte schaffende Arbeit eingeschränkt wird.

9. Mit der Durchführung der Arbeitsbeschaffung sollte unmittelbar begonnen werden. Es wäre richtiger, rasch, wenn auch z. T. unzulänglich zu handeln, als wegen Bedenken im einzelnen zu einer Aufschiebung zu kommen. Der Ausschuß ist sich darüber klar, daß auch die vollständige Durchführung der von der Regierung vorgeschlagenen Arbeitsbeschaffung nicht ausreicht, um die bestehende Erwerbslosigkeit auf die Dauer zu beseitigen. Er sieht aber darin ein wirksames Mittel, um infolge der unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen eine größere Anzahl von Arbeitslosen produktiver Tätigkeit wieder zuzuführen.

Diese Ausführungen sind hier wiedergegeben, um zu zeigen, wie an maßgebender Stelle über unser Problem gedacht wurde. Und die voraufgegangenen Untersuchungen zeigen, daß wir nicht jeden Satz unterstreichen könnten.

4. Das Arbeitsbeschaffungsprogramm der Reichsregierung 1926.

Die bisher umfassendste Maßnahme auf dem Gebiete der Arbeitsbeschaffung wurden wohl durch das Arbeitsbeschaffungsprogramm der Reichsregierung im Sommer 1926[1]) in die Wege geleitet. Hauptziel war wiederum (z. T. unter dem Drucke der links gerichteten Parteien[2])) die Entlastung des Arbeitsmarktes, die Verminderung der Arbeitslosenzahl.

[1]) Arbeitsbeschaffungsmassnahmen der Reichsregierung, Reichstagsdrucksache Nr. 2921, Berlin 1927.

[2]) F. Naphtali, Konjunktur, Arbeiterklasse und sozialist. Wirtschaftspolitik, Berlin 1928, S. 15 ff.

Der Reichsfinanzminister stimmte den erforderlichen Mehrausgaben und den beabsichtigten außerordentlichen Vorgriffen auf die Haushaltspläne des Jahres 1927 zu. Am 28. VI. 1926 teilte der Reichsarbeitsminister die Beschlüsse der Reichsregierung über das Arbeitsbeschaffungsprogramm dem Reichstag mit.

Die Mittel, die für das Arbeitsbeschaffungsprogramm zur Verfügung gestellt werden konnten, sollten vorwiegend zu Aufträgen des Reichs, der Länder und Gemeinden an solche Teile der Wirtschaft Verwendung finden, deren Beschäftigung zu einer merklichen Entlastung des Arbeitsmarktes führte und weitere Wirtschaftszweige anregte. Ein Teil der Mittel sollte in einer Form Anwendung finden, die die privaten Auftragserteilungen anregte.

Das Schwergewicht der unmittelbaren Auftragserteilungen lag bei der Reichsbahn, „die ja als das größte wirtschaftliche Unternehmen Deutschlands auch in ihrer jetzigen Form bei der Durchführung ihres Betriebes den Interessen der Allgemeinheit Rechnung tragen und deshalb ihre wirtschaftschaftlichen Kräfte auch zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit einsetzen muß."[1]) Bei der Reichsbahn lag ein dringender Bedarf vor. Die Erneuerung des Gleisoberbaues lag nach den Schädigungen des Krieges und der Nachkriegsjahre im Rückstand. So war eine Erweiterung des Gleisumbauprogrammes um 30 Mill. RM nur zu begrüßen. 35 Mill. wurden für die Beschaffung von Werkstoffen und Ersatzstücken bestimmt. Weiter 15 Mill. RM sollten bei Brückenbauten, Erweiterungen von Bahnhöfen, zu Wohnungsbauten usw. Verwendung finden. 20 Mill. RM stellte die Reichsregierung als erste Teilsumme für die Elektrifizierung der Berliner Stadt- und Ringbahn zur Verfügung. Einen weiteren Kredit von 53 313 000 RM stellte die Reichsregierung der Reichsbahn zur Vollendung einiger Bahnstrecken zur Verfügung. Diese letzteren Arbeiten fallen insofern bewußt aus dem Rahmen des Arbeitsbeschaffungsprogrammes heraus, als ihre Durchführungszeit auf drei Jahre veranschlagt wurde.[2]) Ohne auf die Durchführung dieser Maßnahmen im einzelnen einzugehen, muß anerkannt werden, daß die Abwicklung dieses Programmes bei der Reichsbahn schon im Herbst 1926 weit fortgeschritten war und daß gerade durch diese beschleunigte Durchführung eine wesentliche Belebung vor allem der Metallindustrie und des Maschinenbaues erreicht wurde.[3])

Das Beschaffungsprogramm der Reichspost von 1926 war mit Rücksicht auf die ungünstige Arbeitsmarktlage durch umfangreiche Neubauten und Lieferungen auf über 300 Mill. RM erweitert.[4]) Hiervon

[1]) Reichstagsdrucksache Nr. 2921, a. a. O. S. 8.
[2]) Zu diesen Bahnbauten war das Reich auf Grund des Staatsvertrages über den Uebergang der Staatsbahnen auf das Reich verpflichtet (§ 17). Die Mittel wurden vom Reich der Reichsbahn zu 2¾ % u. 1% Tilgung bewilligt; der Zinslauf beginnt erst bei Inbetriebnahme der betreffenden Strecke. (Drucks. des Vorl. RWR, Nr. 349, 1927, S. 2.)
[3]) Reichstagsdrucks. Nr. 2921, S. 8.
[4]) a. a. O. S. 4.

stammten aus einem im Haushalt genehmigten alten Anleihevorhaben 150 Mill. RM, die für Erweiterungen und Erneuerungen (Kabelverlegung, Automatisierung der Aemter, Hochbauten usw.) Verwendung finden sollten.[1])

Den Trägern des Straßenbaues sollte unter gewissen Bedingungen (z. B. Verwendung einheimischer Baustoffe) eine Zinsverbilligung für die Aufnahme von Anleihen zur Finanzierung eines zusätzlichen Bauprogrammes gewährt werden.

Beim Wasserstraßenbau geschah ein Vorgriff auf das Haushaltsjahr 1927 in Höhe von 13,35 Mill. RM zur Beschleunigung bereits begonnener Kanalbauten. Außerdem wurden durch Vorgriff 17,9 Mill. RM für den Beginn der Arbeiten an einigen neuen Kanalprojekten vorgesehen.[2]) Wie aus der Denkschrift der Reichsregierung zum Arbeitsbeschaffungsprogramm hervorgeht, ist zwar die Ausdehnung der Arbeiten an den im Bau befindlichen Kanalabschnitten bald durchgeführt worden, die Aufnahmen der Arbeiten an den neuen Projekten verzögerte sich durch „mancherlei unvorhergesehene Hemmungen."[3])

Besonders geeignet erschien natürlich der Wohnungsbau für eine zusätzliche Förderung durch die öffentlichen Körperschaften im Rahmen des Arbeitsbeschaffungsprogrammes. Der außergewöhnliche Wohnungsmangel in allen Teilen des Reiches forderte schon allein zur Milderung der durch diesen Mangel bedingten kulturellen und sozialen Schäden energische Abhilfe. Ueberdies gehört ja nach der landläufigen Ansicht das Baugewerbe zu den Schlüsselgewerben, deren Belebung eine allgemeinere Belebung der Wirtschaft zur Folge haben soll. Auf Grund des Gesetzes vom 26. III. 1926 hatte das Reich bereits 200 Mill. RM zur Verfügung gestellt, die zur Gewährung von Zwischenkrediten auf erste Hypotheken für den Kleinwohnungsbau bestimmt waren.[4]) Diese Kredite wurden von den Ländern und Gemeinden nicht im vollen Umfang ausgenutzt, da infolge der damals plötzlich eingetretenen Flüssigkeit des Geldmarktes die Finanzierung des Wohnungsbaues keine besonderen Schwierigkeiten bereitete. Immerhin stand der Reichskredit für den Fall einer Kreditmarktversteifung als Rückhalt zur Verfügung. Da jedoch noch immer im Baugewerbe ein zu geringer Beschäftigungsgrad festgestellt wurde, hervorgerufen durch den Mangel an gewerblichen Bauvorhaben, entschloß sich die Reichsregierung zur Finanzierung eines zusätzlichen Bauprogrammes. Zu diesem Zwecke wurde den außerpreußischen Ländern ein Kassenkredit von 50 Mill. RM zur Gewährung von Zwischenkrediten auf Hauszinssteuerhypotheken zur Verfügung gestellt. Die Verteilung dieses Kredites erfolgte im wesentlichen unter zwei Gesichtspunkten:

[1]) a. a. O. S. 2. [2]) a. a. O. S. 4.
[3]) a. a. O. S. 9.
[4]) a. a. O. S. 5.

1. Bevorzugt wurden Gebiete, in denen der Baumarkt besonders notleidend war.
2. Gebaut werden sollten Kleinwohnungen, und zwar nur in solchen Gegenden, wo die Wohnungsinhaber beständige Arbeitsmöglichkeit erwarten konnten, d. h. es sollte gleichzeitig die Verpflanzung der Bevölkerungskreise gefördert werden, die infolge veränderter Standortsbedingungen der Wirtschaft in Deutschland notwendig erschien.[1])

Besondere Bedeutung wurde in diesem Zusammenhang der Schaffung von Landarbeiterwohnungen beigemessen.[2]) In der Landwirtschaft wurden im Jahre 1926 nämlich noch immer 130000 ausländische Arbeiter beschäftigt, die naturgemäß bei dem Ueberangebot an Arbeitskräften zweckmäßig durch Deutsche ersetzt werden können.[3]) Voraussetzung für die Ersetzung der ausländischen Arbeiter durch Deutsche ist aber die Bereitstellung ausreichender gesunder Wohnungen. Aus diesen Gesichtspunkten heraus wurden in den Jahren 1920 bis 1925 rd. 30000 Landarbeiterwohnungen aus Mitteln der produktiven Erwerbslosenfürsorge gebaut.

Das Arbeitsbeschaffungprogramm stellte einen besonderen Fonds von 30 Mill. RM zur Fortführung des Baues von Landarbeiterwohnungen zur Verfügung. Die Ausgabe von Beträgen aus diesem Fonds war an die Bedingung geknüpft, daß die Länder, in deren Gebiet die Verwendung beabsichtigt war, einen Betrag in der Höhe des jeweiligen Reichzuschusses zur Verfügung stellten. Die Mittel wurden als zinsloses Darlehen mit 10-jähriger Tilgungsfrist gegeben.

Der produktiven Erwerbslosenfürsorge, die im Reichshaushalt mit 100 Mill. RM ausgestattet war, wurde durch das Regierungsprogramm nochmals der gleiche Betrag zugewiesen. Die Verwendung dieser Fonds erfolgte — zur Verstärkung ihrer Wirkung auf den Arbeitsmarkt — jedoch weniger in der Form unmittelbarer Aufträge durch öffentliche Körperschaften als in der Form von Zuschüssen zur Verzinsung von Anleihen usw.

Ueber den Erfolg des Arbeitsbeschaffungsprogrammes besteht keine einheitliche Beurteilung. Vielfach wird auf die verspätete Wirkung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hingewiesen,[4]) oder es wird ein Erfolg sogar ganz abgestritten.[5]) Andererseits wird kritisiert, daß die Maßnahmen

[1]) Reichstagsdrucksache Nr. 2921, a. a. O. S. 5.
[2]) Drucksache des Vorl. RWR Nr. 349, a. a. O. S. 3.
[3]) Vor dem Kriege beschäftigte die deutche Landwirtschaft Jahr für Jahr 400000 ausländische Arbeiter innerhalb des heutigen Reichsgebietes.
[4]) „Die Massnahmen, die den Baumarkt beleben sollten, kamen erst 1927 zur vollen Auswirkung und verstärkten damit die in diesem Jahre schon an sich rege Bautätigkeit." (V. J. H. z. Konjunkturforschung V 2 A, S. 58.)
[5]) „Der grosse Versuch, die Wirtschaft anzukurbeln, wie es im Jahre 1926 durch das sogenannte Arbeitsbeschaffungsprogramm geschah, war . . . ein Irrweg und hat auch in keiner Weise auf die Wirtschaft eingewirkt." (Berl. Börsenzeitung v. 27. V. 28.)

noch fortgeführt worden wären, trotzdem schon die Depression von einem echten und kräftigen Konjunkturanstieg abgelöst worden war.[1])

In der Denkschrift des Reichsarbeitsministerium über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Reichsregierung wird der Standpunkt vertreten, daß das Arbeitsbeschaffungsprogramm, soweit das bei Abfassung der Denkschrift übersehbar war, erfolgreich gewesen sei.[2]) Es wird jedoch anerkannt, daß auch andere Kräfte, insbesondere der englische Bergarbeiterstreik, im Sommer 1926 zur Belebung der Wirtschaft erheblich beigetragen haben, daß diese Belebung jedoch durch die Regierungsmaßnahmen gefördert und beschleunigt wurde.

5. Der Antrag Baltrusch und seine Beratung vor dem wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vorl. RWR.

Als neues Glied in der langen Kette der Vorschläge, Empfehlungen und Anträge zum Problem der Arbeitsbeschaffung und der öffentlichen Beschaffungspolitik stellt sich der Antrag Baltrusch vom 15. VII. 1927 und seine Durchberatung vor dem wirtschaftspolitischen Arbeitsausschuß des Vorl. RWR dar. Der Wortlaut des Antrages lautet:

„Der wirtschaftspolitische Ausschuß des Vorl. RWR bittet unter Hinweis auf seine in der Sitzung vom 24. II. 1926 angenommene Entschließung Bruns die Reichsregierung, mit den Verwaltungen der Reichsbahn, der Reichspost und allen sonstigen für größere Auftragserteilungen an die Wirtschaft in Betracht kommenden Reichsstellen sowie mit den Regierungen der Länder u. den Vertretungen der Kommunen in Verbindung zu treten, um Mittel und Wege zu finden, wie die behördliche Auftragserteilung an die Wirtschaft von größeren, zentralen, volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten aus planmäßiger erfolgen kann. Insbesondere müßte ernsthaft versucht werden, eine zu starke stoßweise Häufung eiliger Aufträge zu verhindern, um eine größere Stetigkeit in die von solchen Aufträgen der öffentlichen Hand beeinflußten Zweige der deutschen Wirtschaft zu bringen."

Es wird also eine Einflußnahme auf die Gestaltung des Beschaffungswesens verlangt, die nicht mehr als durch Notstände erzwungener vorübergehender Eingriff gedacht ist, sondern an die ständige verstärkte Beachtung des gemeinwirtschaftlichen Aufgabenkreises appelliert.

An den Beratungen zu diesem Antrag nahmen Vertreter aller maßgebenden öffentlichen Beschaffungsstellen und aller Gruppen der am öffentlichen Beschaffungswesen interessierten Gewerbe teil. Im Mittelpunkt der ganzen Verhandlungen stand das Problem eines Ausgleichs der Wirtschaftsschwankungen durch die öffentlichen Aufträge. Während

[1]) Frankf. Zeitung 7. VIII. 1927.
[2]) Reichstagsdrucksache Nr. 2921, a. a. O. S. 16.

der Beratungen sind eine Menge wertvoller Anregungen auch zur praktischen Durchführung der Aufgabe gegeben worden. Breiten Raum nahm allerdings bei den Auslassungen der Auftragnehmer die allgemeine Kritik am Beschaffungsgebahren der öffentlichen Stellen ein. Diese Tatsache weist darauf hin, daß das öffentliche Beschaffungswesen immer noch eine Vielzahl von Problemen in sich birgt. Auf die theoretischen Probleme wurde in diesen Beratungen ausführlicher lediglich von Dr. Bramstedt eingegangen.

Er wies daraufhin, daß die öffentlichen Körperschaften vor dem Weltkriege in ihrer Beschaffungspolitik i. Allg. dem Zyklus der industriellen Konjunktur folgten.[1]) Demgegenüber habe der private Wohnungsbau vor dem Kriege in der Regel gerade während der wirtschaftlichen Depressionen seine Tätigkeit ausgedehnt und dadurch zu einer Verminderung der Konjunkturausschläge beigetragen. Neben den Aufträgen der öffentlichen Hand und dem Wohnungsbau komme für eine auf Konjunkturausgleich gerichtete Beschaffungspolitik auch die Landwirtschaft in Betracht, weil die Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Verhältnis zu denjenigen der industriellen Erzeugnisse vor dem Kriege in der Zeit der Depression regelmäßig günstig lagen. Außerdem stände der Landwirtschaft in der Depression reichliches Kapitalangebot zu billigem Zins zur Verfügung und die landwirtschaftliche Produktion sei von den Schwankungen der Industriekonjunktur unabhängig.

Rechne man auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre bei einer industriellen Krisis mit einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 1,5 Mill. Personen, so bedeute das auf das Jahr gerechnet einen Lohnausfall von rd. drei Milliarden RM.[2]) Andererseits könne man die Beschaffungen

der öffentlichen Körperschaften	auf rd.	6,5	Milld.	RM.
des privaten Wohnungsbaues (1927)	„ „	2,8	„	„
der Landwirtschaft (Maschinen, Geräte, Bauten)	„ „	1,5	„	„
zusammen also auf		10,8	Milld.	RM.

veranschlagen. Nehme man nun an, daß während eines Zeitraumes von zwei Jahren während des Aufschwunges und der Hochspannung etwa 10% der geplanten Beschaffungen zurückgestellt werden könnten, so würde zu Beginn der Depression für zusätzliche Auftragserteilung ein Betrag von 2,2 Milld. RM zur Verfügung stehen. Hiervon dürften mindestens $^2/_3$, also rd. 1,5 Milld. für Lohnzahlungen, für die Abdeckung des Lohnausfalles während der Depression, zur Verfügung stehen. Es wäre also möglich, auf dem Wege einer umfassenden Beschaffungspolitik der drei genannten Wirtschaftsgruppen rd. 750 000 Arbeitskräfte anzusetzen.

[1]) So auch Wagemann, Konjunkturlehre, Berlin 1929, S. 213.
[2]) Vergl. Wagemann, a. a. O. S. 215.

Auf ähnliche Gedankengänge und auf die Bedeutung der in ihnen getroffenden Voraussetzungen wurde schon aufmerksam gemacht.

In dem Gutachten, das der Arbeitsausschuß zum Antrag Baltrusch ausgearbeitet hat, wird schließlich der Reichsregierung empfohlen:

1. Die Reichsbehörden sollen bei allen größeren Aufträgen dem Reichswirtschaftsministerium oder einer anderen geeigneten Stelle Mitteilung machen, aus der Art und Menge der Lieferung, sowie Preis und die wichtigsten Lieferbedingungen hervorgehen. Eine gleiche Statistik der öffentlichen Aufträge bei den Ländern, den größeren Kommunen, der Reichsbahngesellschaft und der Reichspost solle eingerichtet werden.

2. Das Reichswirtschaftsministerium oder das Reichsarbeitsministerium solle in gewissen Zeitabständen die Beschaffungsressorts aller öffentlichen Behörden und die Vertreter der wirtschaftlichen Organisationen zu gemeinschaftlichen Aussprachen laden, um eine wirtschaftlich zweckmäßige Verteilung der öffentlichen Aufträge vorzubereiten.

3. Die Reichsregierung möge prüfen, ob durch Erweiterung der Möglichkeit zur Uebertragung von Haushaltsmitteln oder durch die Erleichterung des Vorgriffes auf Mittel des nächsten Haushaltsjahres eine wirtschaftlich zweckmäßigere Verteilung der öffentlichen Aufträge zu ermöglichen wäre und ob sonstige Aenderungen haushaltsrechtlicher Grundsätze zur Erreichung dieses Zieles in Reich und Ländern für zweckmäßig gehalten würde.

4. Auf die Länder und Gemeinden solle eingewirkt werden, damit die Bewilligung der Hauszinssteuermittel so erfolge, daß eine frühzeitige und gleichmäßige Verteilung der Bauvorhaben über das Baujahr gefördert würde. Die Verwaltungen der öffentlichen Gebäude sollen angehalten werden, die Innenarbeiten nach Möglichkeit in die kühle Jahreszeit zu verlegen.

5. Die Reichsregierung solle prüfen, ob durch die Bevorschußung von öffentlichen Aufträgen eine gleichmäßigere Beschäftigung erzielbar wäre.

6. Die Reichsregierung möge dahin wirken, daß bei allen öffentlichen Aufträgen durch lange Lieferfristen eine Ausführung der Aufträge zu der Zeit ermöglicht würde, in der an privaten Aufträgen Mangel herrsche.

Auf Grund dieses Gutachtens ist beim Reichswirtschaftsministerium eine Ministerialkommission entstanden, der neben dem Reichsarbeitsministerium und dem Reichssparkommissar die großen Beschaffungsbehörden des Reiches (Reichsfinanz-, Reichspost-, Reichsverkehrs-, Reichswehrministerium) die Reichsbahngesellschaft, sowie die Länder Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Braunschweig angehören. Ihre Aufgabe ist es, Wege für praktische Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge zu suchen, Richtlinien für die Durchführung aufzustellen.

Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Verband preußischer Provinzen werden sich voraussichtlich der Arbeit anschließen.[1])

Einstweilen kann nicht darauf verzichtet werden, daß die Arbeitsgemeinschaften (Auskunftsstellen), die zur Beratung der beschaffenden Instanzen in bezug auf Qualität, Einheitlichkeit und Preise der Gegenstände eingerichtet worden sind, in unmittelbaren Verhandlungen mit den in Frage kommenden Herstellerverbänden festlegen, wo die Waren bestellt und wann sie geliefert werden sollen. Dieser Weg ist z. Z. beispielweise bei der Anforderung von Schreibmaschinen gebräuchlich.

Durch die Arbeitslosenversicherung soll auch in den Provinzen auf die Verteilung der Aufträge Einfluß genommen werden.

6. Die Wirtschaftskrise im Jahre 1930.

Seit den Verhandlungen über den Antrag Baltrusch im Vorl. RWR hat die deutsche Wirtschaft in den Jahren 1927 bis 1929 einen Konjunkturaufschwung erlebt, wie er nach Lage der Dinge, insbesondere mit Rücksicht auf den außenpolitischen Druck, unter dem Deutschland stand, nicht vorauszuahnen war. Als Folge der guten Beschäftigung in fast allen Erwerbszweigen verstummten allmählig alle konjunkturpolitischen Diskussionen über das öffentliche Beschaffungswesen. Wesentlicher ist allerdings, daß auch praktisch nichts geschah, um dem klar erkennbaren konjunkturellen Aufschwung konjunkturpolitisch Rechnung zu tragen. Die im Arbeitsbeschaffungsprogramm 1926 beschlossenen Arbeiten wurden ohne Rücksicht auf die veränderte Wirtschaftslage weiter gefördert. Dies geschah noch dazu überwiegend durch Kreditaufnahme. Statt dessen hätten, rein volkwirtschaftlich gesehen, während der Hochkonjunktur Rückstellungen, Fondsbildungen vorgenommen werden müssen. Es bleibe jedoch dahingestellt, ob dies angesichts der reparationspolitischen Lage Deutschlands möglich und zweckmäßig gewesen wäre.

Der Staat und die öffentlichen Körperschaften stehen nunmehr der Wirtschaftskrise, die mit dem Jahre 1930 eingetreten ist, ohne die Möglichkeit gegenüber, durch verstärkte öffentliche Arbeiten zu einer Wiederankurbelung der Konjunktur beizutragen. Statt dessen ist die öffentliche Hand angesichts ihrer finanziellen Ueberlastung aus ihrer Kreditwirtschaft, durch die Reparationen und infolge von Mindereinnahmen aus Steuern usw. gezwungen, das Gesamtvolumen der öffentlichen Aufträge in einem bisher kaum für möglich erachteten Maße einzuschränken. Die Voraussetzungen für eine Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge sind also in dieser Krise für Deutschland nicht erfüllt. Es fehlt der öffentlichen Hand einerseits an den erforderlichen Fonds. Andererseits ist aber auch weder Inland noch Ausland gegenwärtig bereit, ihr für Arbeitsbeschaffungsprojekte Kredit zu gewähren.

[1]) Stephan, Reichsarbeitsblatt 1929 Teil II, Nr. 25, S. 371 ff.

Die Wirtschaftskrise erfaßt annähernd die ganze industrielle Welt mit gleicher Heftigkeit. Nebenher läuft eine Agrarkrise, die ihr Teil zur Vertiefung des industriellen Konjunkturabfalles beigetragen hat.

Für die Verfechter einer Konjunkturstabilisierung ist die Feststellung von besonderer Tragik, daß auch das Land der Vorkämpfer für praktische Konjunkturpolitik, nämlich die Vereinigten Staaten von Nordamerika von der Krise nicht verschont geblieben ist. Optimisten glaubten schon, daß in U. S. A. die Stabilisierung der Konjunktur und der „Prosperity" eingetreten sei. Desto größer war die Ueberraschung durch den Börsenkrach im Herbst 1929 und die Wirtschaftskrise, die immer heftigere Mißstände in der amerikanischen Wirtschaft aufdeckte.

Alle Anstrengungen zur Behebung der Stagnation in U. S. A. sind bisher gescheitert. Auch durch Vermehrung der öffentlichen Arbeiten suchte die Regierung der Konjunkturverschlechterung entgegenzuarbeiten. Präsident Hoover hat mit der ihn charakterisierenden Schnelligkeit und Energie im Winter 1929/30 Verhandlungen mit den öffentlichen, den halböffentlichen und privaten Auftraggebern eingeleitet. Eine Kommission unter Colonel Woods erhielt den Auftrag, die zahllosen Pläne der Staaten und Gemeinden, soweit sie schon genehmigt waren, zur Durchführung zu bringen. Die Regierung der V. St. beschloß Bauten und Anlagen im Werte von 500 Mill. Dollar in Angriff zu nehmen. Hinzu trat ein Straßenbauprogramm mit 750 Mill. Dollar.

In den ersten sechs Monaten des Jahres 1930 wurden für öffentliche Bauten und für Kraftwerke schon 400 Mill. Dollar mehr ausgegeben als in den gleichen Monaten des Jahres 1929. Trotzdem ist die Konjunktur weiter gesunken. Inzwischen haben demzufolge die Kräfte an Einfluß gewonnen, die mit Rücksicht auf das Budgetgleichgewicht und die sinkenden Steuererträge zur Sparsamkeit mahnen, also zur Verminderung der öffentlichen Beschaffungen und Arbeiten drängen.[1])

Wollte man noch über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Dienste der Konjunkturpolitik in England, Italien, oder in anderen industriellen Volkswirtschaften berichten, so wiederholten sich im Wesentlichen immer wieder die gleichen Berichte. Ob jedoch mehr als eine vorübergehende Verminderung der Arbeitslosigkeit durch diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erzielt ist, ob also irgendwo die volkswirtschaftliche Konjunktur nachhaltig günstig beeinflußt werden konnte, ist nirgendwo eindeutig festzustellen. Beispielweise kann man nicht nachweisen, daß die Konjunktur in Deutschland 1927 durch das Arbeitsbeschaffungsprogramm ihren Impuls erhielt. Es ist vielmehr anzunehmen, daß der Aufschwung im Aufschäumen der privaten Investitionstätigkeit seine Ursache hatte. Ebenso klar kann man erkennen, wie in Amerika trotz aller Arbeitsbeschaffung ein weiterer Konjunkturabschwung eingetreten ist.

[1]) P. Scheffer, Die Arbeitslosigkeit, Berl. Tageblatt Nr. 610, 28. XII. 30.

Aus den vorliegenden Untersuchungen muß man zusammenfassend dann zu folgenden Ergebnissen gelangen:

Die konjunkturpolitische Aufgabe des öffentlichen Beschaffungswesens besteht hauptsächlich in einer sinnvollen Rücksichtnahme auf die Konjunktur der in Frage kommenden Gewerbezweige. Ein gestaltender Faktor der Konjunkturpolitik kann das öffentliche Beschaffungswesen nach Lage der Dinge nicht sein. Die Verhütung der Krise durch eine konjunkturpolitische Beschaffungspolitik ist also Utopie.

Die Wiederankurbelung einer Konjunktur durch Arbeitsbeschaffung, d. h. durch Verstärkung der öffentlichen Aufträge ist dann denkbar, wenn im Verlauf der Konjunkturphasen der krisenhafte Abfall beendet ist und sich die wirtschaftlichen Verhältnisse wieder soweit konsolidiert haben, daß auch die psychologischen Voraussetzungen für einen Wiederanstieg der Konjunktur vorhanden sind.

Benutztes Schrifttum.

I. Bücher allgemeinen Inhaltes.

Bente, H. Organisierte Unwirtschaftlichkeit. Die ökonomische Gestalt verbeamteter Wirtschaft und ihre Wandlung im Zeitalter des gesamtwirtschaftlichen Kapitalismus. Jena 1929.

Berufsverband der höheren techn. Verwaltungsbeamten in Preußen. Zur Reform der technischen Verwaltungszweige des Reiches und der Länder. Berlin 1929.

Böhm, F. Das Betonieren bei Frost. Berlin 1928.

Brandt, J. Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Jena 1929.

Briefs, G. Bevölkerungsbewegung und Arbeitsmarktentwicklung. In: Strukturwandlungen der deutschen Wirtschaft. Herausgeg. von W. Harms. Berlin 1928.

Burgess, R. Reservebanken und Geldmarktpolitik in den Vereinigten Staaten. Berlin 1928.

Gärtner, W. Das behördliche Beschaffungswesen. Beiträge zur technischen Verwaltungsreform Heft 6. Berlin 1928.

Huschka, K. Sonderheft 17 der Viertel.-J.-Hefte z. Konj. Forschg. Berlin 1930.

Liefmann, R., Die Unternehmungsformen. Stuttgart 1928.

Lukas, Ed. Arbeitslosenversicherung und produktive Erwerbslosenfürsorge. Graz 1926.

Mitchell, W. C. Business Cycles. New York 1927.

Mombert, P. Einführung in das Studium der Konjunktur. Leipzig 1925.

Morgenstern, Osk. Wirtschaftsprognose. Wien 1928.

Naphtali, F. Konjunktur, Arbeiterklasse und sozialist. Wirtschaftspolitik. Berlin 1928.

Pigou, A. C. The Economics of Welfare. London 1920.

Pigou, A. C. Industrial Fluctuations. London 1927.

Schäfer. Grundlagen der Marktbeobachtung, Nürnberg 1928.

Schumpeter, J. Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. München 1926.

Sombart, W. Der moderne Kapitalismus, Bd. III, 2, Leipzig 1927.

Sonnenschein, A. Eindrücke eines Verwaltungsbeamten von den Vereinigten Staaten. Leipzig 1927.

Statist. Reichsamt. Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung, Lastenverteilung im Deutschen Reich. Berlin 1928.

Verdingungsordnung für Bauleistungen. Bearb. im Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit. Berlin 1928.

Verhandlungen der Deutsch. Ges. z. Bek. d. Arbeitslosigk. am 1. XI. 1920. Schriften der Deutsch. Ges. z. Bek. d. Arbeitsl. Berlin 1921.

Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Zürich 1928. Schriften des V. f. Sozialpol. Bd. 175. München-Leipzig 1929.
Wagemann, E. Konjunkturlehre. Berlin 1928.
Webb, S. u. B. Das Problem der Armut. Jena 1912.
Weber, A. Allg. Volkswirtschaftslehre. München-Leipzig 1929.

II. Zeitschriftenaufsätze allgemeinen Inhaltes.

Arbeitslosigkeit in England, Zum Stande der . . . Soz. Praxis XII. 13 Sp. 338/39.
Atempause oder Niedergang? Mag. d. Wirtsch. IV, 2 S. 1037 ff.
Briefs, G. Eine Analyse der strukturellen Arbeitslosigkeit. Mag. d. Wirtsch. III, 2 S. 1447.
Gärtner, W. Behördliches Beschaffungswesen. Z. f. O. III (1929) S. 149 f.
Hahn, Alb. Die konjunkturlose Wirtschaft. Wirtschaftsdienst X, (1925) S. 585 ff.
Kondradieff, N. D. Die langen Wellen der Konjunktur. Arch. f. Soz. Wiss. u. Soz. Pol. 56. Bd. (1926), 3.
Konjunkturpolitik von gestern. Frankf. Zeitung, 7. IIX. 1927.
Kühn, G. Die Saisonschwankungen im Baugewerbe. Bauen u. Wirtschaft, 1929. S. 127.
Mängel der Etatkontrolle. Mag. d. Wirtsch. IV, S. 419 ff.
Mayer, H. Untersuchungen zu dem Grundgesetz der wirtschaftlichen Wertrechnung. Zeitschr. f. Sozialw. u. Sozialpol. N. F. I, 2.
Nostiz, H. V. Die Arbeitslosenfrage im Lichte der engl. Erfahrungen. Schmollers Jahrbuch f. Gesetzgeb., Verwalt. u. Volksw. im Deutschen Reich, XX, 4, S. 189 ff.
Prion, W. Die Baufinanzierung. Bauen u. Wirtsch. 1929 S. 110 ff.
Sombart, W. Die Stabilisierung der Konjunktur. Mag. d. Wirtsch. III, 12, S. 436 ff.
Wagemann, E. Konjunkturlose Wirtschaft und Konjunkturstabilisierung, Deutsche Wirtschaftszeitung 1928 Nr. 16.

III. Aufsätze aus Handbüchern.

1) Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausgeg. von L. Elster, A. Weber, Fr. Wieser, Jena 1923/29.
Brauer, Th. Recht auf Arbeit. Bd. VI, 1925, S. 1202.
Eheberg, Th. v. Finanzen. Bd. IV, 1927, S. 1.
Elster, L. Nationalwerkstätten. Bd. VI, 1925, S. 738.
Hahn, A. Kredit. Bd. V, 1923, S. 944.
Müller-Armack, A. Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik. Erg. Bd. 1929, S. 645.

Rössle, K. Submissionswesen. Bd. VII, 1926, S. 1158.
Spiethoff, A. Krisen. Bd. VI, 1925, S. 8.
Wende, A. Erwerbslosenfürsorge. Bd. III, 1926, S. 883.
2) Handbuch f. Kommunalwissenschaften, herausgeg. v. J. Brix, H. Lindemann, O. Most, Jena 1918/27.
Jastrow. Arbeitsverschiebung. Bd. I 1918, S. 148 und im Erg. Bd. 1927, S. 83.
W. Marx u. O. Most. Gemeinwirtschaftliche Betriebe. Bd. II, 1922, S. 332.
3) Handbuch der Rechtswissenschaft, herausgeg. v. Fr. Stier-Somlo u. A. Elster, Berlin-Leipzig 1926/31.
Friedrichs, K. Oeffentliche Sachen. Bd. IV, 1927, S. 265.
4) Handbuch der Politik, herausgeg. v. G. Anschütz, Berlin-Leipzig 1920/26.
Wilbrandt, Rob. Staats- und Privatbetrieb, Vorteile und Nachteile, Gemeinwirtschaftlicher Betrieb. Bd. IV, 1921, S. 329.
5) Handbuch der Verwaltungspraxis, Berlin 1930, herausgeg. v. W. Gärtner, E. Löser u. L. Schneider.

IV. Bücher speziellen Inhaltes.

Albrecht u. Wilhelmi. Oeffentliche Notstandsarbeiten. Berlin 1924.
Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 2. Die Regelung der Notstandsarbeiten in den deutschen Städten. Bearb. i. Kaiserl. Stat. Amt, Abt. f. Arbeiterstat. Berlin 1905.
Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 6. Die Regelung der Arbeitsverhältnisse bei Vergebung öffentlicher Aufträge. Bearb. i. Kaiserl. Stat. Amt. Berlin 1907.
Bernhardt, E. Die Vergebung der öffentlichen Arbeiten in Deutschland im Kampfe gegen die Arbeitslosigk. Schrift. d. Deut. Ges. zur Bekämpf. d. Arbeitslos. Bln. 1913.
Bramstedt, P. Das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat u. Gemeinde. Diss. Kiel 1909.
Hartmann, P. u. Schwander, R. Die Errichtung von Notstandsarbeiten und ihre Erfolge. Schrift. des Vereins f. Armenpfl. u. Wohltät. Heft 58. Leipzig 1902.
Meyer, P. Die Notstandsarbeiten und ihre Probleme. Jena 1914.
Parlington. Railroad Purchasing u. Business Cycles. Washington 1929.

V. Zeitschriftenaufsätze speziellen Inhaltes, Gutachten und sonstiges Material.

Ausführungsvorschriften des Reichsarbeitsministeriums zur Prod. Erwerbslosenfürsorge v. 10. I. 20. Sonderbeil. z. Reichsarbeitsbl. v. 2. II. 1920, S. 12 und v. 15. II. 21, S. 22.

Baltrusch. Saisonausgleich im Baugewerbe durch die öffentliche Hand. Bauen u. Wirtsch. 1928 S. 63 und 129.

Benda, N. Konjunkturforschung, Kreditkontrolle und Arbeitsverschiebung im Dienste des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit. Intern. Z. f. Sozialvers. I, 11/12, Prag 1925, S. 280 ff.

Bramstedt, P. Arbeitslosenversicherung und Etatpolitik. Soz. Praxis XXII, 14 Sp. 385 ff.

Dannhoff. Städtische Materialienverwaltung, Frankfurt a. M. 1928.

Denkschrift der Lokomotivfabriken. Wie kann die Deutsche Lokomotivindustrie vor dem völligen Zusammenbruch bewahrt werden? Berlin, Juni 1928.

Desgl. Eingabe an den Deutschen Reichstag. Berlin, Febr. 1929.

Dierkes, J. Konjunktur, Arbeitsmarkt und öffentliche Aufträge. Der öffentl. Arbeitsnachw. VI, 23, 27, 28. S. 139, 189.

Dorpmüller. Die Reichsbahn als Käufer. Die Reichsbahn 1929. S. 265.

Druckschrift des Vorl. Reichswirtschaftrates Nr. 349, 1927, Bericht über das Ergebnis der Beratungen des Arbeitsausschusses z. Untersuchung der wirtschaftspol. Seite des von d. Regierung aufgestellten Arb. Beschaffungsprogr. zur Bekämpf. d. Arbeitslosigk.

Desgl. Nr. 358, 1928, Gutachten des Arbeitsausschusses z. Beratung des Antrages Baltrusch u. a. betreffend Verteilung v. Behördenauftr. an d. Wirtsch.

Elsass, F. Oeffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik. Mag. d. Wirtsch. IV, 14, S. 799.

Hartenstein, H. Konjunkturpolitische Auftragserteilung. Mag. d. Wirtsch. IV, 21, S.

Ders. Saison und Konjunkturausgleich durch öffentliche Aufträge. Wirtschaft u. Recht. 1929, H. 11/12.

Koppenfels, H. H. Eisenbahnpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik Z. f. Verkehrswiss. IV, 5, S. 220.

Lydtin, W. Förderung der Bautätigkeit im Winter. Bauen u. Wirtsch. 1929. S. 134.

Mombert, P. Konjunkturausgleich durch Vergebung öffentlicher Aufträge. Sparkasse 1928, Heft 21, 22, 23.

Niederschriften zu den Verhandlungen des Arbeitsausschusses des Vorl. RWR zur Beratung des Antrages Baltrusch u. a. 1927/28 (nicht veröffentlicht.)

Oeffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik. Frankf. Zeitg. 1928, Nr. 618 und 1929, Nr. 541.

Reichsbahn, Die Bestellpolitik der . . . Dtsch. Bergwerksztg. 1929 Nr. 18.

Reichsgesetzblatt 1924, I, Nr. 14. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Desgl. 1929, I, Nr. 38, S. 153. Gesetz zur Aenderung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Reichstagsdrucksache Nr. 2455, 1926, Beratungen des 8. Ausschusses über Pordukt. Erwerbslosenfürsorge.

Desgl. Nr. 2921, 1927, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Reichsregierung.

Rendschmidt. Planwirtschaft für Behördenaufträge und Konjunkturausgleich im Baugewerbe. Deut. Bauwesen, IV, 8, S. 169.

Schanz, G. v. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Brauns Archiv f. soz. Gesetzgebg. 1900, S. 633.

The Minority Report of the Poor Law Commission. II 1909.

Wirkungen des engl. Gesetzes über Beschäftigung Arbeitsloser. Soz. Praxis XV, 44, Sp. 1144/45.

Lebenslauf des Verfassers.

Ewald W. Rohde wurde als Sohn des Oberzollrevisors Max Rohde am 5. IV. 1905 in Malmedy, Eifel, geboren. Er besuchte dort in den Jahren 1914 bis 1919 das Realgymnasium. Von 1919 bis 1923 besuchte er anschließend das Realgymnasium in Bad Kreuznach. Nach der Reifeprüfung entschied sich der Verfasser für das Studium der Technik, das er an der Technischen Hochschule zu Hannover absolvierte und durch die Diplomprüfung im Mai 1928 zum Abschluss brachte. Schon während dieser Zeit widmete er einen Teil seiner Studienzeit einer besonderen Neigung für nationalökonomische Probleme, insbesondere für Fragen der Wirtschaftspolitik. Im Herbst 1928 begann der Verfasser als Maschineningenieur seine praktische Berufstätigkeit in Berlin. Gleichzeitig setzte er seine wirtschaftswissenschaftlichen Studien an der Technischen Hochschule Charlottenburg in den Seminaren von Prof. Dr. G. Briefs und von Prof. Dr. W. Prion fort. Ein Ergebnis dieser Studien ist die vorliegende Dissertation.

Date Due

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
0044247800
MSH 05870 JAN 30 1995
NEH
H. W. C.
MAR 10 1937

END OF
TITLE